

# Políticas sociais, **desenvolvimento e cidadania**

Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

ANA FONSECA E EDUARDO FAGNANI (ORGS.)



★ *Projetos*  
para o **Brasil**



FUNDAÇÃO  
**Perseu Abramo**  
Partido dos Trabalhadores

★ Projetos  
para o Brasil

# Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

Economia, distribuição da  
renda e mercado de trabalho

Volume 1

ANA FONSECA  
EDUARDO FAGNANI  
(ORGS.)



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

2013

## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

### EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Marcos Filip

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769 Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania / Ana Fonseca, Eduardo Fagnani (orgs.). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

2 v. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 8)

Inclui bibliografia.

Conteúdo: v. 1. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho; v. 2. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica.

ISBN 978-85-7643-178-7

1. Políticas sociais - Brasil. 2. Cidadania. 3. Renda - Distribuição. 4. Economia. 5. Desenvolvimento econômico. 6. Trabalho. 7. Educação. 8. Seguridade social. 9. Pobreza. 10. Infraestrutura urbana. 11. Transição demográfica I. Fonseca, Ana. II. Fagnani, Eduardo. III. Série.

CDU 304(81)  
CDD 361.610981

## SUMÁRIO

**5 APRESENTAÇÃO**

**7 PREFÁCIO**  
Iole Ilíada

**11 INTRODUÇÃO**  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani

**CAPÍTULO 1 – DISTRIBUIÇÃO DA RENDA**

**29 Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil**  
Alexandre de Freitas Barbosa e Ricardo L. C. Amorim

**51 Agricultura familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural**  
Jorge O. Romano, Adriano Campolina O. Soares e Francisco Menezes

**99 Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil**  
Lena Lavinias

**CAPÍTULO 2 – ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL**

**147 A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista**  
André Biancarelli e Pedro Rossi

**167 Política social, distribuição de renda e crescimento econômico**  
Jorge Abrahão de Castro

**197 Macroeconomia, indústria e seguridade social: perspectivas e constrangimentos**  
Denise Lobato Gentil e Victor Leonardo de Araújo

### **CAPÍTULO 3 – TRABALHO, POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO**

- 225** Subdesenvolvimento e mercado de trabalho no Brasil: impasses e desafios atuais  
Tiago Oliveira
- 247** Mercado de trabalho brasileiro: identificação dos problemas e propostas de enfrentamento na perspectiva da agenda social-desenvolvimentista  
Antonio Ibarra
- 269** Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)  
José Celso Pereira Cardoso Jr. e Juliano Sander Musse
- 297** SOBRE OS ORGANIZADORES
- 299** SOBRE OS AUTORES

## APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeropostos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo

## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

---

1. "*Que país é este*" é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. É no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste trabalho, as várias faces da questão social no Brasil e sua relação com a construção de um projeto de desenvolvimento serão analisadas em dois volumes por 41 especialistas de várias áreas, em um meticuloso e aprofundado estudo coordenado por Ana Fonseca e Eduardo Fagnani.

A divisão em dois volumes e o número de colaboradores justificaram-se tanto pela complexidade intrínseca ao tema, como pela opção dos organizadores em abarcar de forma detalhada os distintos aspectos envolvidos no debate sobre os direitos econômicos e sociais que o Estado deve prover para garantir uma cidadania plena e uma sociedade democrática e justa. Assim, ao abordar questões que vão dos problemas relacionados à distribuição de renda e ao mercado de trabalho até aqueles referentes às políticas públicas de saúde e educação e aos desafios gerados pelas transformações demográficas e espaciais, este estudo estabelecerá um interessante diálogo com os outros trabalhos desta coleção.

Em todas as questões abordadas, o pano de fundo será o da articulação entre política econômica e políticas sociais, apontando para as necessárias escolhas que devem ser feitas por aqueles que defendem um projeto de desenvolvimento de caráter democrático e popular, que tenha como centro o bem-estar dos cidadãos.

*Iole Ilíada*

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo



## INTRODUÇÃO

Nesta coletânea a questão social é tratada em dois livros complementares. O primeiro<sup>1</sup> aborda os temas da distribuição da renda, da necessária articulação entre as estratégias macroeconômica e social e os desafios do mercado de trabalho. Compreende nove artigos escritos por dezesseis especialistas. O segundo<sup>2</sup> analisa as desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais básicos e enfatiza o objetivo de aprofundar a universalização da cidadania para os setores da Educação, Seguridade Social, Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Pobreza, Habitação Popular e Saneamento. Além disso, analisa os novos desafios colocados pela transição demográfica. Compreende 13 artigos escritos por 25 especialistas.

Os 22 artigos escritos por 41 especialistas tem por objetivo contribuir para o debate sobre a questão social brasileira na perspectiva da agenda de desenvolvimento. Para que o leitor não perca a visão geral que orientou as análises, optou-se por reprisar esta apresentação em ambos os livros.

Os artigos apresentadas nos dois livros possuem três eixos principais. O primeiro procura ressaltar as mudanças introduzidas em diversas políticas públicas no período recente que resultaram em inequívocos progressos nas condições de vida dos brasileiros, após a longa quadra regressiva sob a vigência do projeto liberal.

---

1. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho*. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

2. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: Educação, Seguridade Social, Pobreza, Política Urbana e demografia*. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

O segundo eixo destaca que, apesar desses avanços, muitos limites estruturais não foram enfrentados e permanecem como desafios para o futuro imediato. Destacam-se, especialmente, a questão da distribuição da renda – ainda elevada em relação aos parâmetros internacionais –, os traços do subdesenvolvimento do mercado de trabalho e as desigualdades no acesso de bens e serviços sociais básicos. Também se colocam temas relacionados ao financiamento da proteção social, ao esvaziamento do pacto federativo, aos processos de mercantilização da gestão das políticas sociais e o necessário fortalecimento da gestão estatal.

Finalmente no terceiro eixo e com base nos anteriores são apresentadas propostas para o enfrentamento e superação desses temas estruturais.

### PROJETO NEOLIBERAL E QUESTÃO SOCIAL

A Constituição de 1988 consagrou direitos trabalhistas e sindicais bem como um sistema de proteção social inspirado em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social (Igualdade, Direitos, Universalidade e Seguridade).

A partir de 1990, porém, essas conquistas do movimento social se opunham ao ideário do “grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington” (Fiori, 1993). A política deixou de cultivar projetos de transformação social e na economia, diversos autores sustentam a existência de uma opção ‘passiva’ pelo modelo liberal. No campo social, no período 1990-2002, houve profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social. A estagnação econômica e o endividamento público agravaram a crise do mercado de trabalho e restringiram as possibilidades do gasto social.

Neste contexto, o projeto neoliberal exigia a eliminação do capítulo sobre a “Ordem Social” da Constituição da República. Os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas) funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado. É desta perspectiva que podemos perceber a força das ideias que procuravam impor a *focalização* como “estratégica única” para se alcançar o “bem-estar”.

Instrumento do ajuste fiscal, essa opção abria as portas para a reforma regressiva das políticas universais e para a privatização dos serviços sociais. Ao Estado cabe somente cuidar dos “pobres” (aqueles que recebem até dois dólares por dia). Os que estão ganhando mais que essa linha arbitrária precisavam buscar no mercado privado os serviços de saúde, previdência, saneamento, transporte público, educação e outros bens e serviços sociais básicos.

O Chile foi o laboratório do paradigma liberalizante para os países subdesenvolvidos. Com base nessa experiência, desenvolvida no início dos anos de

1980, o Banco Mundial elaborou o conhecido “modelo dos três pilares”. Ao Estado cabia somente atuar de forma focalizada no “pilar inferior”, onde se concentra a “pobreza” arbitrada pelas agências internacionais. Para os “pilares intermediários e superiores”, as “soluções” seriam ditadas pelo mercado. A privatização foi imposta para setores essenciais, como saúde (World Bank, 1993), previdência (World Bank, 1994), saneamento e transporte público. No caso da previdência, nos anos de 1990 mais de uma dezena de países de América Latina fizeram as reformas paradigmáticas propostas pelo Banco Mundial (Mesa-Lago, 2006).

Essa “estratégia única” passou a ser imposta como o núcleo da “agenda” voltada para o “desenvolvimento” social nos anos de 1990. Crescimento da economia, geração de empregos, valorização da renda do trabalho e políticas públicas universais que asseguram a cidadania social eram dispensáveis (Banco Mundial, 2001).

É com esse pano de fundo que podemos compreender o retrocesso dos direitos trabalhistas e da previdência social; o abandono da reforma agrária; o avanço da mercantilização das políticas sociais (educação, saúde, saneamento, transporte público); a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento; o esvaziamento do pacto federativo; as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico (DRU, Seguridade Social, Encargos Financeiros, Isenções tributárias). Cabe registrar, no entanto, alguns avanços institucionais nas áreas da saúde, educação fundamental e assistência social que, não obstante, foram sistematicamente limitados pela política macroeconômica (Fagnani, 2005).

### CRESCIMENTO ECONÔMICO E INCLUSÃO SOCIAL

No início da década passada, com a emergência dos governos progressistas na América do Sul, o continente passou a buscar alternativas ao neoliberalismo, estando o Brasil na “linha de frente” desse processo (Anderson, 2013)<sup>3</sup>. Essa via tem sido um processo árduo e foi particularmente crítica nos primeiros anos do Governo de Lula. A eleição de 2002 renovava a esperança por mudanças. Era a primeira vez que um líder sindical que desafiou a ditadura militar subia a rampa do planalto.

3. Para Perry Anderson, neste início do século XXI, o neoliberalismo segue aprofundando seu poder no mundo. Mas, “com todas as restrições e ressalvas necessárias”, na América do Sul “a direção adotada tem sido a contrária, com maior ênfase no papel do Estado e no controle público e menos nas privatizações”. Com o surgimento dos governos de esquerda e progressistas, o continente passou a ser portador de “uma esperança que não existe em nenhum outro lugar do mundo hoje”. Na sua visão, o Brasil, está “na linha de frente” deste processo de abrir frestas para caminhar no “contra fluxo da ideologia mundial dominante”. O Brasil e a América Latina, segundo Perry Anderson. Carta Maior, 15 out. 2013.

Entre 1999 e 2002 o Partido dos Trabalhadores (PT) elaborou um projeto “social-desenvolvimentista” com o objetivo de “reconstruir o Brasil depois do vendaval neoliberal”<sup>4</sup>. Mas, em plena campanha eleitoral, esses ímpetus foram contidos porque, para preservar o *status quo* social, os agentes financeiros passaram a apostar contra o Brasil. “Era uma verdadeira chantagem que os mercados faziam com os eleitores brasileiros”, afirma Belluzzo (2005).

Passada esta fase mais crítica, o projeto “social-desenvolvimentista” pode ser parcialmente resgatado. O crescimento voltou a ser contemplado na agenda governamental após quase três décadas de marginalização e passou a existir maior convergência entre objetivos econômicos e sociais. É verdade que esse movimento foi auxiliado pelo comércio internacional favorável e também é verdade que a política econômica permaneceu assentada em câmbio valorizado, juros altos, metas de inflação, *superávit* primário e autonomia do Banco Central. Todavia, dentro dos limites dados pela correlação de forças da concorrência capitalista sob a hegemonia do capital financeiro em escala global, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas, sobretudo após a crise financeira internacional de 2008.

A postura em favor do crescimento havia sido reforçada antes da crise internacional. Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que procura reforçar o papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados voltados para a expansão da infraestrutura econômica e social.

A ênfase no crescimento foi revigorada pela eclosão da crise internacional. Medidas anticíclicas foram adotadas, a meta de *superávit* primário foi afrouxada e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2012 (de 24% para 50% do PIB). No campo da habitação, outra medida anticíclica foi o lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”, com o objetivo de construir um milhão de novas moradias nos próximos anos; o programa inovou ao adotar mecanismos mais flexíveis de financiamento, favorecendo o acesso à habitação aos estratos de baixa renda, fato inédito na política habitacional do país.

Entre 1990 e 2005, o PIB cresceu a taxas médias anuais próximas de 2,5%. No triênio 2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%; retrocedeu (-0,2%) em 2009 (crise global); e avançou para 7%, em 2010. Desde então, o crescimento tem sido menor, sobretudo pelo agravamento da crise financeira internacional.

4. Consultar Mantega, Mattoso, Singer e Gonçalves (2000); Mercadante e Tavares (2001); e Partido dos Trabalhadores (2001).

A taxa de investimento saltou de um patamar em torno de 15% do PIB para 19% do PIB entre 2000 e 2012 – ainda reduzida para os padrões históricos e na comparação internacional. A renda *per capita*, que se manteve praticamente estagnada nas décadas de 1980 e 1990, subiu de 16 mil para 22 mil reais entre 2002 e 2012 (valores constantes de 2012). O crescimento econômico impulsionou as receitas fiscais, melhorando as contas públicas e reduzindo as restrições para o gasto social. A relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 35% (2012).

A inflação esteve sobre controle dentro das metas estabelecidas pelo Banco Central. A taxa de juros básicos – que nos anos de 1990 chegou a ser superior a 40% ao ano – caiu gradativamente na década passada, atingindo, em 2012, seus menores patamares históricos (7,25%). Em termos de juros reais, a queda também foi significativa (1,4%). Em decorrência, houve substancial redução da parcela dos recursos públicos destinada ao pagamento dos juros (de 8,5% do PIB em 2002 para 4,9% do PIB em 2012).

### MELHOR ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

O crescimento econômico teve repercussões positivas tanto sobre o mercado de mercado de trabalho, quanto na ampliação do gasto social. Ambos os fatores revelam ter havido maior articulação entre objetivos econômicos e sociais em relação ao passado.

Entre 2003 e 2012, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Outra medida central foi a implantação da política de valorização gradual do salário-mínimo (SM). Em função dela, em igual período, o salário-mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um ciclo virtuoso entre produção, consumo e investimento.

A valorização do SM também teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. Observe-se que em 2012 a Seguridade Social concedeu cerca de 37 milhões de benefícios diretos (previdência urbana e rural; assistência social e seguro-desemprego). Mais de dois terços desses benefícios equivalem ao piso do SM e tiveram seus valores ampliados em mais de 70% acima da inflação.

A ativação da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social, um dos elementos estratégicos que impulsionou o ciclo econômico e seu caráter mais redistributivo.

O Gasto Social Federal (GSF) *per capita* cresceu de forma expressiva entre 2004 e 2010, passando de 2.100 para 3.325 reais, um aumento real de quase 60% (valores constantes de 2010). Em valores absolutos, o GSF apresentou crescimento real de 70% nessa quadra (passou de 375 para 638 bilhões de reais). Em relação ao PIB, passou de 13,2% para 15,5% (Castro e outros, 2012).

O principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social (Previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo em função da valorização do salário-mínimo que indexa mais de 34 milhões de benefícios diretos atrelados ao piso.

As transferências de renda com o Bolsa Família também cresceram de forma expressiva. Atualmente o programa atende 13,8 milhões de famílias e contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem em miséria extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011 (de 24,4% para 10,2% da população total). Em apenas dez anos, o Brasil cumpriu o compromisso com os Objetivos das Metas do Milênio, estabelecidos pela com a ONU, previsto para ser cumprido em 25 anos.

Mas além das transferências monetárias às famílias, os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais.

Os gastos federais com educação, por exemplo, dobraram (valores constantes), passando de 21,2 para 45,5 bilhões de reais entre 2000 e 2010 (Castro e outros, 2012). Isso decorreu da maior prioridade conferida ao setor, expresso, entre outras medidas, pela retirada da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) ocorrida em 2009.

Os gastos federais com saúde cresceram mais de 60% em termos reais entre 2000 e 2010 (de 41 para 69 bilhões de reais) (Castro e outros, 2012), embora a participação relativa da União no gasto total tenha se reduzido: era de quase 60%, em 2000, e passou para 44,7% em 2011. Nesse mesmo período, a participação dos estados passou de 18,5% para 25,7%, enquanto a dos municípios subiu de 21,7% para 29,6%. Esses resultados expressam impactos diferenciados da EC 29 em cada ente da federação e é consistente com o princípio constitucional da descentralização, ampliando a participação de estados e municípios no financiamento das ações e serviços de saúde.

Apesar de positiva, a ampliação dos gastos não foi suficiente para ampliar a participação dos gastos públicos em relação ao PIB, reduzido na comparação internacional, que se reflete, entre outros aspectos, no baixo patamar de investimento para a ampliação da oferta de serviços públicos, relativamente aos gastos com manutenção do sistema. Além disso, parte desse incremento continuou a ser apropriado pelo setor privado.

O setor de saneamento – que vive um problema estrutural crônico desde meados da década de 1980 – voltou a receber alguma prioridade a partir de 2007 no âmbito do PAC. Entre 2000 e 2009 os gastos federais com o setor passaram de um patamar de 2 para 8 bilhões de reais.

Cabe registrar também a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, que alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, beneficiando mais de 4,6 milhões de brasileiros. O mais importante, no entanto, é que, pela primeira vez, as famílias com renda inferior a três salários-mínimos passaram a ser atendidas pela política habitacional, em função da maior aplicação de recursos fiscais para financiar esses estratos.

Essa melhor articulação e conjugação de políticas econômicas e sociais contribuiu para a melhora dos indicadores de distribuição da renda, mobilidade social e consumo das famílias. Estudos recentes revelam que o Brasil atingiu em 2011 seu menor nível de desigualdade de renda medido pelo Índice de Gini desde 1960. Entre 2003 e 2012 a desigualdade social entre os assalariados declinou de forma expressiva: o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu cerca de 30% enquanto que, para os 20% mais pobres, o crescimento foi superior a 70%. A elevação da renda do trabalho respondeu por cerca de 60% da queda da desigualdade social; a Seguridade Social contribuiu com 27%; e o Programa Bolsa Família com 13% (Ipea, 2012).

A renda funcional também apresentou melhoras. Estudos de Pochmann (2011) mostram que, entre 1995 e 2004, a renda do trabalho perdeu 9% do seu peso relativo na renda nacional, enquanto a renda da propriedade cresceu 12,3%. Entre 2005 e 2010 observou-se a inversão de trajetórias. O peso dos salários subiu 10,3% e o da renda da propriedade caiu 12,8%. Com isso, “a repartição da renda nacional entre rendas do trabalho e da propriedade, em 2010, voltou a ser praticamente a observada em 1995, início da estabilização monetária”.

Os defensores da corrente liberal – com destaque para as agências internacionais – procuram minimizar o legado dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Negam a articulação de políticas econômicas e sociais e atribuem esses progressos exclusivamente ao Programa Bolsa Família. A despeito do papel estratégico desse programa, essa corrente, por razões ideológicas voltadas para o convencimento acerca das virtudes do Estado Mínimo, intencionalmente minimiza o papel das demais políticas que contribuíram de modo expressivo para a melhoria das condições de vida dos brasileiros.

A estratégia de desenvolvimento para o Brasil não pode prescindir de programas emergenciais focados naqueles que estão submetidos à fome e mi-

séria extrema, bem como à margem do trabalho ou precariamente inseridos (mais de 70% dos adultos do Programa Bolsa Família trabalham) e ainda naqueles que são pobres por renda monetária, mas, sobretudo por escassez de bem estar. O equívoco neoliberal é pretender fazer desse eixo, transferência de renda com condicionalidades, a “estratégia única” de enfrentamento do problema social.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores esse equívoco deixou de ser cometido. O Brasil passou a considerar programas focalizados e universais como ações convergentes – e não excludentes. Esse entendimento é central, por exemplo, na formulação e implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Além disso, o progresso social recente foi fruto, sobretudo, da maior centralidade do crescimento na agenda governamental, após um quarto de século de marginalidade. A recuperação da economia proporcionou geração de emprego, valorização do salário-mínimo, expansão do gasto público, ampliação da renda do trabalho e das transferências monetárias das políticas universais. Em relação ao passado, houve maior convergência entre objetivos econômicos e sociais. Isso contribuiu para que fosse parcialmente mitigada a profunda antinomia entre as estratégias macroeconômica e de desenvolvimento social observada entre 1990 e 2002.

Em suma, a partir de meados da década passada, mesmo sob a hegemonia do neoliberalismo em escala global e do acirramento da competição capitalista sob a hegemonia dos mercados financeiros, uma parcela significativa dos problemas afetos à proteção social herdados do período 1990-2002 pode ser superada. Não obstante, um conjunto de problemas estruturais, que afetam os diversos segmentos da política social, ainda persiste e deve ser objeto da agenda de desenvolvimento.

### DESAFIOS PARA O FUTURO

A tarefa que se coloca para o campo progressista é preservar e, sobretudo, ampliar as conquistas recentes. Ainda vivemos graves níveis de concentração de renda e de riqueza, problemas estruturais no mercado de trabalho e desigualdades no acesso de bens e serviços sociais básicos. São traços marcantes do subdesenvolvimento que precisam ser superados se queremos um país justo e civilizado. Portanto, a visão de futuro precisa estar ancorada num projeto nacional que incorpore as dimensões sociais, econômicas e ambientais do desenvolvimento.

Mesmo com os avanços recentes, a desigualdade social brasileira permanece entre as piores do mundo. Na década passada saímos da 3ª para a 15ª pior posição global. Distribuir a renda e a riqueza deve ser um dos principais vetores da agenda para o futuro.

Crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento. A questão que se coloca é se esse padrão de desenvolvimento é sustentável e viável no longo prazo, dado que a integração na economia mundial permanece dominada pela exportação de matérias-primas. O fortalecimento da indústria e da sua competitividade é um dos pontos centrais a serem enfrentados.

Mas apenas o crescimento é insuficiente para distribuir renda. Também são necessárias medidas específicas voltadas para a superação dos traços de subdesenvolvimento que ainda persistem no mercado de trabalho: elevada informalidade, rotatividade e contratação flexível; criação de emprego de baixos salários em setores de baixo valor agregado; desemprego oculto elevado; e, discriminação racial e de gênero, são apenas alguns dos exemplos.

A melhor distribuição da renda também requer esforços para a distribuição da propriedade rural, altamente concentrada no Brasil, o que recoloca a questão da Reforma Agrária e o reforço à agricultura familiar no centro do debate nacional. Da mesma forma, questiona-se o apoio preferencial que tem sido dado ao agronegócio exportador.

Enfrentar as desigualdades sociais também requer ações no sentido de enfrentar a profunda injustiça do sistema de impostos, que reproduz os inúmeros *déficits* de cidadania que nos caracterizam como nação.

As desigualdades também se manifestam no acesso aos bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros) e, nessa perspectiva, não se pode falar em desenvolvimento sem que a cidadania social não seja assegurada para o conjunto da sociedade, incluindo seus membros mais vulneráveis.

A Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania. A Constituição zela pela igualdade de direitos, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e exercício de direitos. As políticas universais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços que se refletem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. Essas desigualdades combinam com as desigualdades regionais da oferta dos serviços.

Esses gargalos, muito deles aqui identificados, precisam ser enfrentados pela agenda de desenvolvimento para torná-los, os direitos, de fato universais. É preciso equalizar as condições de acesso para todos, incluindo as pessoas que estão totalmente excluídas dessa possibilidade.

Na Educação, o Brasil ainda acumula desigualdades e ausências. A escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais. O analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado. Apesar dos avanços, a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e

superior. Estar na escola não garante o aprendizado e a questão da qualidade permanece viva.

Consolidar a Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República deve ser um dos núcleos da agenda de desenvolvimento. Desde a promulgação da Carta de 1988, a Seguridade Social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade. Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos.

O crescimento econômico recente reverteu tendência de queda da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos iniciada em 1992. Todavia, essa inflexão não foi suficiente para alterar o grave quadro da baixa cobertura previdenciária. Atualmente cerca de 40% dos trabalhadores ativos da iniciativa privada não contribui para a previdência. Esse fato compromete a proteção presente (acesso a benefícios temporários) e comprometerá a proteção futura (acesso à aposentadoria)

A Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal, gratuito e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas o Brasil não priorizou investimentos na ampliação da oferta pública, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não tem acesso adequado aos serviços de saúde.

O programa seguro-desemprego apresenta uma anomalia específica do subdesenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, pois a demanda por seguro-desemprego aumenta quando a taxa de desemprego cai. Esse paradoxo é explicado, especialmente, pela elevada taxa de rotatividade do emprego.

O Sistema Público de Emprego beneficia os trabalhadores melhor inseridos no mercado laboral, mas ele não é eficaz na inclusão produtiva, num cenário em que mais de dois terços dos adultos beneficiários do Bolsa Família trabalham em empregos precários e de baixos salários.

O acesso aos alimentos foi fortemente impulsionado na última década seja pela inserção do direito à alimentação entre os direitos sociais, seja pela intensa atividade do Consea, pelo aumento da renda, e também por programas como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), operando na compra de alimentos da agricultura familiar. Todavia, a implantação do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) é recente (2005) e sua consolidação ainda enfrenta muitos desafios.

Os avanços ocorridos nos últimos anos com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) que organiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2005, para operar em rede de acesso a benefícios e serviços de proteção básica, mostram a Assistência Social como política pública e de direitos, ampliando e fortalecendo sua capacidade protetiva, assim como promovendo sua integração com as demais políticas sociais de modo a fortalecer a Seguridade Social. Mas, o processo de consolidação requer aprofundamento de temas complexos relacionados às assimetrias existentes entre o seus segmentos de prestação de serviços e transferência de renda; aos seus mecanismos de financiamento; e, a necessária construção de pactos federativos para a melhor articulação institucional de ações e programas entre seus diversos componentes (transferência de renda; serviços típicos de assistência social; e Segurança Alimentar).

A agenda de desenvolvimento deve levar em conta que nos últimos 60 anos o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização.

Como consequência, as políticas habitacionais durante muitos anos foram inacessíveis para as camadas de baixa renda. No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não tem acesso adequado à água e mais de 60% não tem coleta de esgoto adequada. O atual caos do transporte público revela um quadro crônico da precária mobilidade urbana com a insuficiência da oferta de transporte de massa. Impera a necessidade urgente de uma política de mobilidade urbana que integre a estratégia nacional, estaduais e municipais. A política fornece as diretrizes, mas com flexibilidade que respeite a política e estratégias locais.

O Programa Bolsa Família tem méritos evidentes, como parte da estratégia de desenvolvimento social. Cumpriu etapa importante na inclusão dos menos favorecidos. O desafio da dimensão social do desenvolvimento é transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais.

Em oposição à agenda neoliberal, hegemônica no plano internacional (Fagnani, 2011), não se deve caminhar exclusivamente na transferência condicionada de renda para o combate à pobreza extrema. Tampouco se deve caminhar no sentido da focalização das políticas universais. Ao contrário, o desafio para o futuro é que a universalização da cidadania social alcance todos os brasileiros.

Enfrentar esse difícil desafio requer o fortalecimento dos sistemas públicos universais conquistados em 1988 e não o seu desmonte. Mais do que isso,

requer a busca de melhor articulação institucional entre as políticas sociais universais e as políticas de combate à pobreza extrema, estendendo direitos sociais aos mais vulneráveis.

Assegurar direitos sociais para todos, inclusive aos mais pobres, requer uma via de mão dupla. De um lado, exige esforços da parte dos ministérios setoriais responsáveis pela gestão das políticas universais no sentido de ampliar a oferta de serviços para as regiões e populações não atendidas. De outro lado, exige esforços do Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de ampliar serviços e buscar articulações institucionais com os demais órgãos sociais e com os entes da federação.

Essa possibilidade de articulação vem sendo tentada, desde 2011, pelo “Plano Brasil sem Miséria” (BSM). Apesar desses esforços, as dificuldades ainda são enormes. A agenda para o futuro deve propor medidas que contribuam para consolidar esses processos que estão em curso. Nesta perspectiva, deve colocar como objetivo ampliar a linha de pobreza monetária e, ao mesmo tempo, incorporar o critério que também percebe a pobreza como “privação de capacidades” (Sen, 1999) o que requer assegurar serviços básicos como emprego, saúde, moradia, educação, nutrição, saneamento e transporte. Essa oportunidade não pode ser perdida, pois o Brasil é um dos poucos países subdesenvolvidos que no contexto do neoliberalismo conseguiu preservar os núcleos dos seus sistemas públicos universais.

Além desses “velhos problemas”, a dinâmica demográfica pressionará o Estado, a sociedade e democracia para o enfrentamento de novos desafios. É verdade que a transição demográfica apresenta uma oportunidade para a educação nacional. Hoje temos 46 milhões de crianças de 0-15 anos de idade. Em 2040 teremos cerca de 20 milhões. Por outro lado, com o envelhecimento da população, as despesas com saúde e previdência deverão crescer.

A questão que se coloca é como enfrentar esse desafio na perspectiva progressista? Como financiar a saúde e a previdência num contexto de queda da relação entre contribuintes e beneficiários? Como capturar parcela da renda auferida pelos ganhos de produtividade? Como se contrapor ao senso comum difundido pelas forças de mercado de que a inevitável “bomba” demográfica levará, inevitavelmente, à “catástrofe” fiscal? Como se sabe, esse terrorismo se presta para impulsionar nova rodada de desmontagem da proteção social.

## A DIMENSÃO SOCIAL DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

A superação dos problemas setoriais estruturais dificilmente será obtida internamente a cada um dos setores, pois estão imbricados com questões mais gerais de natureza política e econômica. Nesta perspectiva, se coloca a

necessidade da construção de uma agenda de desenvolvimento que incorpore a dimensão social.

Observe-se que a superação desse conjunto de questões depende da realização de reforma tributária que promova a justiça fiscal. O projeto de que tramita no Congresso Nacional<sup>5</sup> não caminha nesta direção e, mais grave, extingue as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas aos gastos sociais universais. Outro ponto diz respeito à agressiva política de desoneração de impostos que está sendo implantada desde meados da década passada que poderão limitar as bases de financiamento da proteção social, com destaque para os segmentos que compõem a Seguridade Social. Além disso, é preciso restabelecer os mecanismos de financiamento que foram assegurados pela Constituição da República, mas desfigurados pela área econômica desde a década de 1990. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a captura de recursos do Orçamento da Seguridade Social são exemplares.

Da mesma forma, será preciso restabelecer o pacto federativo, esvaziado desde a década de 1990, pela crescente centralização das receitas tributárias na esfera federal, bem como pela elevação do endividamento de estados e municípios em função da política monetária restritiva, seguida pela adoção de severo programa de ajuste fiscal para esses entes que foi adotado no final dos anos de 1990<sup>6</sup>. Esse fato limita a gestão pública eficiente dos serviços sociais que, de forma correta, passaram a ser administrados pelos municípios em cooperação com os demais entes federativos.

A superação das desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais também requer o enfrentamento dos processos de mercantilização que foram difundidas a partir de 1990 pelos três níveis de governo para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público, a assistência social, a previdência e o ensino superior.

Assegurar serviços públicos de qualidade a todos os brasileiros também requer o fortalecimento da gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada que cria duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar um padrão de eficiência. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao restringir a contratação de pessoal, incentiva à difusão de organizações sociais, Ongs, Oscips e Cooperativas. Essas organizações sociais (criadas em 1997) acabam sendo utilizadas com a finalidade de se “burlar” a Lei de

---

5. PEC 233/2008.

6. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Proes, 1997), seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais.

Responsabilidade Fiscal (criada em 1999), pois os gastos dessas instituições são contabilizados como “serviços de terceiros” e não como “despesas de pessoal”.

Pelas razões sintetizadas acima e detalhadas nos artigos que compõem os dois livros desta coletânea é que se propõe para o debate a necessidade de incorporar a questão social na agenda de desenvolvimento. Essa perspectiva é inovadora, pois os debates sobre o desenvolvimento privilegiam, especialmente, a dimensão econômica. Em meados do século passado, o pensamento crítico desenvolvido pela Cepal enfatizava a prioridade de se completar o processo de industrialização, pressuposto para a incorporação dos trabalhadores urbanos no mercado de consumo.

Atualmente, o êxito da agenda desenvolvimentista ainda depende de mudanças estruturais complexas nos rumos da economia. Mas ele também depende da incorporação das novas demandas provocadas pelas profundas transformações (econômicas, sociais, políticas e demográficas) que, em curto período, provocaram a rápida constituição de uma sociedade de massas, urbana e metropolitana.

A perspectiva de incorporar a dimensão social no projeto de desenvolvimento tem sido objeto de autores identificados com a corrente “social-desenvolvimentista”<sup>7</sup>. Essas reflexões fornecem pistas importantes e promissoras, mas os desafios metodológicos ainda são imensos.

Os dois livros desta coletânea procuram contribuir para essa construção em curso, que também deve ser pensado na perspectiva do reforço da política e da democracia. As recentes manifestações populares no Brasil revelam a crise dos partidos e do sistema eleitoral e reforçam a prioridade da reforma política. Elas também recolocam o conflito redistributivo no centro do debate nacional, o que também reforça a visão de que o desenvolvimento requer Estado forte e democrático. Em uma sociedade desigual como a brasileira, cabe ao Estado arbitrar por projetos que promovam a igualdade social e a justiça social.

Em suma, estes dois livros procuram apontar mecanismos que articulem políticas econômicas e sociais num contexto de reforço do papel do Estado e da centralidade da política e da democracia em uma perspectiva ampliada. O objetivo maior é aproveitar o alargamento dos horizontes da política e desbravar caminhos inovadores para construir uma agenda nacional de desenvolvimento que priorize a distribuição da renda e a justiça social. O momento exige que as “vozes das ruas” prevaleçam sobre as “vozes do mercado”.

7. Consultar, entre outros, Carneiro (2012); Bielschowsky (2012); e Biancareli (2012).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *O combate à pobreza no Brasil*. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza. Washington, DC: Banco Mundial, 2001.
- BELLUZZO, L.G. Entrevista. Medo da Esperança. *Carta Capital*, 11 de julho, 2005.
- BIANCARELLI, A. *Economia, Sociedade e Desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação*. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- BIELSCHOWISK, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. RJ: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CASTRO, J.A; RIBEIRO, J.A; CHAVES, J.V.; e DUARTE, B.C. Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea. *Nota técnica* 9, junho, 2012.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE-Unicamp, 2005, Tese de Doutorado.
- FAGNANI, E. Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (*Análises e propostas*, n. 42, dezembro), 2011.
- FIORI, J. L. Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro, mar. Washington: BID, mimeo, 1993.
- IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, *Comunicados do Ipea*, nº 155, 2012.
- MANTEGA, G.; MATTOSO, J; SINGER, P; E GONÇALVES, R. A Reconstrução da Nação. *Teoria e Debate* nº 43 – jan-fev-mar 2000, publicado em 21 out. 2009.
- MERCADANTE, A & TAVARES, M.C. Eixos de um novo Modelo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Debate: Um outro Brasil é possível. *Teoria e Debate* nº 49, 2001.

MESA-LAGO, C. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Brasília: Ministério da Previdência Social, XVII, 189p. *Coleção Previdência Social*. Série traduções; v. 23, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A ruptura necessária*. XII Encontro Nacional realizado em Olinda-PE (14 a 16/12/2001); *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo*. Partido dos Trabalhadores/ Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 2001.

POCHMANN, M. *Heranças*. Valor, 11 ago. 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

WORLD BANK. *Investing in Health*. Oxford, England: Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. *Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, 1994.

# CAPÍTULO 1

## DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

★ *Projetos*  
para o Brasil



**ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA**  
**RICARDO L. C. AMORIM**

## **DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE NO BRASIL**

### **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste capítulo é apresentar uma narrativa histórica e conceitual que permita abordar a questão da desigualdade no Brasil contemporâneo, para além dos indicadores de distribuição de renda. As duas primeiras seções discorrem sobre as três fases da evolução histórica da sociedade brasileira, além da quarta, inaugurada nos anos 2000 e que, apesar dos avanços importantes, não conseguiu ainda alterar de maneira substantiva os padrões de elevada desigualdade que caracterizam o país. A segunda seção apresenta também alguns indicadores de distribuição de renda e de exclusão social para o período mais recente. Na terceira seção discute-se alguns conceitos de cunho mais teórico, os quais serão recuperados nas considerações finais, quando os contornos do problema do enfrentamento da desigualdade aparecem relacionados à necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento.

### **A DESIGUALDADE COMO FUNDAMENTO DA SOCIEDADE BRASILEIRA**

A história do Brasil sempre carregou a marca da desigualdade social. Mesmo com a modernização mais intensa vivida a partir dos anos 1930, quando o país urbanizou-se e a economia passou a ser crescentemente comandada pelo mercado interno em expansão, as diferenças de renda não pararam de crescer, ampliando-se, marcadamente nas grandes cidades. O acesso a bens sociais e direitos básicos também se mostrava bastante desigual ao longo do território.

Em outras palavras, entre 1930 e 1980, o Brasil transformou sua estrutura produtiva, viu seu Produto Interno Bruto (PIB) crescer aceleradamente por décadas, o campo perdeu população, os aglomerados urbanos multipli-

caram de tamanho e, mesmo assim, as diferenças entre os grupos sociais, inclusive aqueles que passaram a compor a estrutura de classe, não arrefeceram, ampliando-se durante os anos 1980 e estabilizando-se em altos patamares nos anos 1990. Apenas e na década passada, este cenário sofreu mudanças com a redução na desigualdade e na distribuição de renda.

Como explicar este movimento histórico reiterativo da desigualdade, bem como a sua redução recente, ainda insuficiente, se o país se mantém, em termos internacionais, no topo da lista de nações com altos níveis de concentração da renda?

Já foi observado pelos grandes nomes do pensamento social brasileiro que a pobreza e a desigualdade – fenômenos diversos e, em alguma medida, complementares – têm no país um papel *constitutivo*, capaz de, ao concentrar a renda, a riqueza, o poder e a cultura nas mãos de poucos, definir os caminhos através dos quais a sociedade se reproduz. E dessa forma mantendo sempre parcelas expressivas da população sub-remuneradas e sem acesso a direitos básicos, tanto em alguns setores dinâmicos, como nas atividades geralmente precárias, do chamado setor informal ou não capitalista, das áreas urbanas e rurais.

Uma das chaves para compreender o fenômeno é oferecida pelo conceito de *capitalismo dependente* de Florestan Fernandes, desenvolvido a partir de contribuições de autores como Caio Prado Jr. e Celso Furtado.

Em consequência, o seu próprio crescimento econômico interno espelha, estrutural e dinamicamente, a natureza, a intensidade e a variação ou a flutuação das economias nacionais a que se associam heteronomicamente (Fernandes, 1968: 38).

O capitalismo dependente caracteriza-se pelo fato de que o poder destrutivo e criador do capitalismo não superou, no Brasil, o recurso constante às formas sociais pré-capitalistas. De acordo com aquele conceito, é possível caracterizar historicamente a economia do país:

a. possuir uma *ordem capitalista interna, mas dinamizada a partir de fora* e, portanto, subordinada a um crescimento econômico, político e sociocultural controlado pelas nações hegemônicas *sempre associadas* aos interesses dominantes internos. Assim, através da decisão política sobre o caráter da modernização, esses interesses associados filtram as imposições do mercado mundial e organizam a sociedade de modo a manter as distâncias sociais;

b. uma inserção muito específica no mercado mundial que lhe dá uma *autonomia apenas relativa*. É uma economia que, desde a sua fundação, foi montada

para ser fonte de excedente para as nações hegemônicas, mas, ao mesmo tempo, dependente da aplicação do mesmo excedente para se reproduzir.

No entanto, é importante ressaltar que, isso não significa que o capitalismo dependente se mostre atrasado ou pouco dinâmico. Na verdade, constitui-se como fonte importante para a acumulação de capital em nível mundial, muitas vezes, logrando dinamizar o mercado interno e até mesmo criar relações de complementaridade e oposição com setores da burguesia nacional e do Estado. Naturalmente, este processo também se revela de diversas maneiras em cada tempo histórico, de acordo com as dinâmicas sociais e econômicas internas e com a constante reconfiguração do capitalismo em escala mundial.

Como se formou essa dependência? As raízes da dependência nasceram durante a colônia. Tal como desenvolvido de maneira pioneira por Prado Jr. (1942), o sentido da colonização estava estruturado em torno da grande lavoura de produtos exportáveis, levando a uma rígida especialização, associada à grande escala do latifúndio e ao trabalho escravo. Essa estrutura produtiva conduziu a uma extrema concentração da renda e principalmente do poder nas mãos dos homens brancos de origem europeia, drenando o excedente para os capitalistas situados na metrópole. Ou seja, temos aqui uma segmentação fundamental da sociedade brasileira entre *possuidores de terras e de escravos, de um lado, e de escravos e despossuídos de escravos, do outro*<sup>1</sup>.

Quando da independência política, os grupos dominantes locais que tomaram o controle do poder reorganizaram a repartição do excedente econômico, mas não tocaram nas diferenças sociais e na dinamização da economia a partir de fora. Processou-se, então, uma metamorfose do senhor em cidadão. Dois planos de poder se superpuseram: a manutenção da ordem patrimonialista e a organização do poder central. Não obstante, tem início a organização interna de uma economia de mercado, liberando os móveis puramente capitalistas de comportamento econômico, ainda que estes se afigurassem ainda enquistados e/ou subordinados à sociedade hierárquica e estamental (Fernandes, [1974]1987).

Consolida-se então uma nova vinculação internacional a partir da expansão da Revolução Industrial na Europa. Segundo Prado Jr. [1945] (1985), a segunda metade do século XIX marca uma profunda transformação econômica na história brasileira: “um incipiente o capitalismo dava então seus primeiros e modestos passos”. Vinculado à finança internacional e à expansão

1. É importante lembrar que o escravo, além de fonte de trabalho, era fonte de riqueza para os outros, os que viviam do não trabalho. Paralelamente, os homens livres pobres, ou desclassificados sociais, também faziam parte dos despossuídos, ainda que não plenamente apropriados.

dos mercados externos, o homem de negócios assume uma nova posição de relevo. Segmentos dos antigos latifundiários transformam-se em negociastas e especuladores. Não obstante, as relações de trabalho conservam traços do regime abolido.

O trabalho “livre” não se instaura de chofre. Com variantes regionais, essencialmente diversas na forma e no conteúdo – do quase-assalariamento do colonato paulista, ao sub-assalariamento dos moradores de condição nordestina –, ele ainda está preso aos resquícios coloniais e patriarcais, já que o processo de expropriação e de gestação de uma massa disponível ao trabalho, em escala nacional e para os fins de desenvolvimento do capital, apenas se apresenta, e ainda de maneira incipiente, a partir dos anos 1930 (Barbosa, 2008).

Enfim, nessa segunda fase, marcada basicamente pela lavoura exportadora de café e pela expansão do capital comercial nas áreas urbanas – geralmente associado aos capitais ingleses –, a agricultura continuou sendo a fonte produtora de excedentes e de riqueza, constituindo-se peça chave na continuação da extrema concentração de renda e poder. Entretanto, novas posições de classes emergiam de maneira subordinada especialmente naqueles setores e regiões já em transição para uma “economia de trabalho assalariado”, como sugere Furtado (1959).

A terceira fase surge inicialmente com centralização do poder estatal, criando uma nova ossatura material, capaz de engendrar as condições institucionais para a introdução de um *novo modo de acumulação*, o qual se caracteriza por uma realização parcial interna crescente (Oliveira, [1972] 2003). Ele é, ao mesmo tempo, capitalista e subdesenvolvido, pois convive e até aproveita-se da desorganização de formas sociais e econômicas “arcaicas”. Paralelamente, e de maneira irrefutável a partir dos anos 1950, o mesmo se entrosa, se amolda e se transforma de modo a abrir espaço para a *transnacionalização das grandes empresas de nações hegemônicas*. Esta nova expansão econômica – não linear e sujeita aos percalços das coalizões políticas e de classe – acarreta uma nova maneira de organizar a produção e a relação capital-trabalho, além de aprofundar os laços inter-setoriais e acentuar as clivagens entre campo e cidade.

A burguesia nacional – geralmente associada ao circuito internacional de capital, bens e poder, e temerosa de se enfrentar com o mundo do trabalho, ou seja, com “a classe dos outros”, no dizer de Florestan Fernandes – não tem condições de (e não quer) levar a Revolução Burguesa até seu limite, superando os laços de dependência e o passivo colonial, que juntos conformam a “dupla articulação” característica da renovação da condição heterônoma. Por quê?

Devido a sua evolução histórica. Por se tratar de um capitalismo com formação específica,

(...) classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinâmismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibrada da ordem social inerente à sociedade de classes (Fernandes, 1975: 35).

Em outras palavras, foi necessário ao capitalismo *ajustar-se (e não superar)* a estrutura social brasileira e seus restos de coloniais, criando novas posições de classes subordinadas – não típicas do capitalismo clássico – as quais inclusive contribuíram para exponenciar a acumulação de capital. Paralelamente, os elementos dinâmicos do capitalismo dependente aparecem sob a forma de uma classe operária relevante – ainda que manietada pelo sistema corporativista e pela repressão recorrente –, e de uma classe média assalariada crescente nos setores público e privado.

Na sequência do golpe de 1964, reforçaram-se os laços de subordinação das dinâmicas econômica, política e cultural, porém agora por meio de um arranjo complexo de interesses entre a burguesia local reconfigurada e o capital estrangeiro, mediados por um Estado cada vez menos burocrático e “desenvolvimentista”, na medida em que aciona uma nova coalizão de poder que combina a expansão do capitalismo com demandas clientelistas regionais e setoriais (Santos, 2006).

Manter, no entanto, uma estrutura social tão desigual, na ausência de canais de vazão para as tensões sociais, obrigou (e obriga) a burguesia – aqui entendida como uma *congérie* social, agrupando várias posições de classe e de mercado – a utilizar também *formas* pré-capitalistas de autoproteção, tanto através da violência econômica, política e cultural como, se necessário, física. Resumindo:

a base estrutural com que contam [os burgueses], para se firmar como classe em si e para si, é tão fraca, que não podem despojar a ordem social competitiva de arranjos variavelmente pré ou extra-capitalistas (Fernandes, 1975: 70).

Deste modo, é inevitável que a explicação para a dependência esteja na forma como se dá a relação entre as classes. É aí que se apresenta a desigualdade social como elemento constitutivo do capitalismo realmente existente no Brasil, o que apenas se consolida com o golpe de 1964. Neste sentido, as extremas disparidades sociais acabam soldando e permitindo a articulação e

expansão da economia (sustentadas na subordinação externa e na concentração interna da renda, do prestígio social e do poder). A equação se resolve na esfera política ancorado-se numa estrutura social marcada pela fragmentação dos interesses na base e por uma cúpula ciosa e relativamente unida em torno dos seus interesses de classe imediatos.

Nesse contexto, os grupos dominantes, tradicionais e modernos, unem-se no resguardo de formas mais ou menos espoliativas de acumulação. Isto, entretanto, não impede que formas mais dinâmicas e mais intensivas em capital também avancem, permitindo que o capitalismo brasileiro possa inclusive produzir internamente seus próprios ciclos (Rangel, [1985] 2005).

Em meio a esta dinâmica própria, a forma concreta como se realizou a desigualdade no Brasil durante o seu processo de industrialização pode, por fim, ser resumida em três processos não vividos no país (Oliveira e Henrique, 1990):

a. *ausência de uma reforma agrária* capaz de evitar, tanto a concentração do poder nas mãos de poucos, como a pauperização da população do campo que terminou expulsa de seu trabalho em razão da pobreza e da modernização das lavouras;

b. *ausência de liberdade de organização*. A repressão, por vezes violenta, a movimentos que reivindicassem a radicalização da democracia, isto é, ampliação do acesso aos direitos sociais e às oportunidades de participação política, além da distribuição da renda e da riqueza;

c. *ausência de uma ampla reforma fiscal e tributária* que canalizasse parte do excedente gerado e reorientasse o uso dos recursos públicos, principalmente, em relação às políticas sociais. No Brasil, este item merece destaque em razão de, até recentemente, o país possuir um sistema de amparo e previdência social de caráter não compensatório, isto é, os valores que retornavam ao trabalhador eram arrecadados a partir e apenas para quem tivesse trabalho assalariado e com carteira assinada.

De acordo com essa interpretação, de cunho histórico, as razões que explicam porque a desigualdade brasileira revela-se tão enraizada e persistente também apontam para a preocupante dificuldade para se fazer o país avançar em direção a patamares de maior equidade social. Não se confunda, contudo, as permanências com imobilidade. Por trás da aparente continuidade, existem profundas mudanças ao longo do processo histórico. A desigualdade gestada entre os anos 1930 e 1980 é típica de uma sociedade capitalista específica – moldada sob o signo da modernização periférica – e não mera resultante da herança de um passado tradicional e escravista (Souza, 2003).

Deste modo, para desvendar a modalidade de capitalismo que se instaura no Brasil, vinculada a uma dinâmica internacional nova que Furtado

(2000), chamaria de “capitalismo das transnacionais” – é preciso adentrar na estrutura de classe que lhe dá sentido. É, aliás, o próprio Furtado (2000), que nos aponta em sua última obra de cunho teórico, sobre a necessidade de discutir a problemática do desenvolvimento a partir de uma aproximação entre as teorias da acumulação, da estratificação social e a do poder.

Em síntese, a estrutura de classe resultante do capitalismo tal como desenvolvido no Brasil mostrou-se profundamente peculiar. As classes altas entrincheiram-se na esfera política, utilizando-se do aparelho estatal para preservar seus interesses. As classes médias possuem um estrato tradicional e outro moderno, apresentando um destino social contraditório. As classes baixas urbanas (assalariados manuais de vários tipos) aceitam e valorizam o “privilegiamento do mundo urbano” e a possibilidade de ascensão social, encontrando-se rodeados por uma classe dependente urbana (setor flutuante nas grandes cidades) e por um campesinato marginal, que apenas aponta como classe por vir a ser (Fernandes, 1968). Outras formulações do mesmo período como a de Singer (1981) realçam a importância do subproletariado (assalariados, autônomos e trabalhadores não remunerados recebendo menos que o salário-mínimo), como uma das marcas distintivas da modalidade de capitalismo no Brasil. Este aspecto foi retomado mais recentemente por Souza (2009), com o conceito de ralé, de modo a realçar a inexistência de um estatuto coletivo do trabalho no Brasil e o processo de “construção diferencial de seres humanos” a partir da inserção social precária e da falta de acesso a bens públicos e direitos básicos.

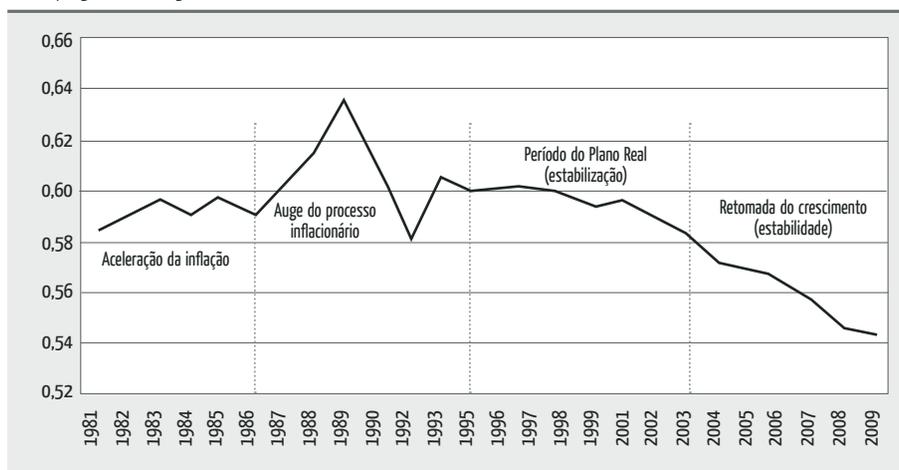
É tendo por pano de fundo estes condicionantes estruturais que o país ingressa nos anos 1980, mergulhado na crise econômica e avançando rumo à democratização, cujo melhor resultado aparece na nova carta constitucional de 1988, bastante avançada no seu capítulo social. As contradições não eram poucas. Mas como Fernandes (1974) [1987] já antevira “não apenas o poder burguês se recompõe e se restaura”, mas também é “exposto a tensões novas”, já que “o povo muda de configuração estrutural e histórica”, abrindo uma via por meio da qual o “desenvolvimento capitalista nacional pode adquirir algumas facetas nacionais e democráticas”.

### **O BRASIL DE 1980 A 2010: INTERPRETAÇÃO E INDICADORES DA DESIGUALDADE**

Como vimos, a desigualdade social brasileira está longe de ser um fenômeno simples. Os indicadores existentes, geralmente calculados para a média do país – o que é, em si, uma abstração – tendem a focar exclusivamente a renda, na verdade uma fatia dela, a renda do trabalho, como é o caso do coeficiente de Gini, adiante apresentado.

A seção 1 deste capítulo mostrou que o significado social da desigualdade extrapola em muito as questões estritamente econômicas e assenta-se sobre a própria dinâmica de reprodução da sociedade. O Brasil, no entanto, nos últimos 30 anos viveu mudanças muito importantes que alteraram, ainda que levemente, a dinâmica da distribuição de renda no país. A observação do Gráfico 1 permite perceber estas fases.

**Gráfico 1**  
**Índice de Gini**  
Brasil, 1981 - 2009



Fonte: IpeaDATA ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)). Acesso em 7 ago. 2013.

É fácil notar a gravidade da crise econômica dos anos 1980, período de aceleração das taxas de inflação. Naqueles anos, a economia nacional fragilizou-se em função das dificuldades do modelo de crescimento econômico baseado no tripé capital estrangeiro – Estado – capital nacional. O início dos problemas remonta às mudanças de cenário internacional, da dívida externa nas mãos do setor público e dos problemas macroeconômicos criados pela reação à crise mundial (recessão induzida, maxidesvalorização cambial, queda dos investimentos públicos e indexação crescente dos preços em função da correção monetária dos títulos públicos). Naqueles anos, o setor privado, sem o apoio do Estado, viu submergir sua demanda efetiva, as multinacionais defenderam-se dos problemas internacionais e o setor público, ao ser afetado por dificuldades financeiras, perdeu seu ímpeto de indutor do crescimento, permitindo, inclusive, o sucateamento de algumas empresas

estatais e de parte significativa da infraestrutura. O ambiente era, portanto, de semi-estagnação econômica, mas extremamente agravado devido à inflação que alcançava taxas nunca vistas no país e cujo combate fracassou, apesar dos diversos planos de estabilização.

Durante a década, percebeu-se o quanto os problemas do baixo crescimento da produção, aliados à corrosão da renda dos assalariados pelos aumentos contínuos de preços, provocaram estragos na distribuição de renda do país.

A chegada da estabilização monetária foi, portanto, comemorada e rendeu votos folgados para a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os efeitos esperados do controle inflacionário, no entanto, não aconteceram. Se a transferência automática de renda dos assalariados para o capital havia se esgotado com o fim dos aumentos de preços, a expectativa indicava que os números da desigualdade deveriam voltar aos níveis pré-inflacionários. Todavia, não foi isso que se verificou.

A estabilidade, após a vitória sobre a inflação inercial, só foi garantida mediante os juros altos, a enorme entrada de dólares (especulativos) e a abertura comercial sem planejamento. O impacto das importações barateadas pela abundância de dólares foi uma concorrência impossível de ser sustentada pela indústria de capital nacional naqueles anos. Assim, como resultado da estabilidade de preços e da concorrência externa, os donos do capital correram para o mercado financeiro (muitos após vender suas empresas) e os trabalhadores viram as taxas de desemprego saltar para níveis inéditos na história da economia industrial brasileira. Diante disso, os sindicatos foram enfraquecidos e o desemprego reduziu o salário médio dos trabalhadores, especialmente entre 1998 e 2003. Foi por este motivo que o Índice de Gini do país manteve-se em níveis tão altos, apesar da pequena e súbita queda observada logo após a estabilização dos preços em níveis baixos.

O capitalismo brasileiro passava, então, por um processo de regressão, como se pudesse se descuidar da necessidade de acumulação de capital. Atraía-se capital volátil externo, ganhava-se na aplicação dos títulos do governo, importavam-se padrões de consumo e tecnológicos, mas estes se mantinham restritos a uma diminuta elite, e quando muito – e por um breve período de tempo – se esparramavam para os segmentos dos trabalhadores do setor formal não desempregados e não terceirizados e dos pequenos empresários e trabalhadores do setor informal bem-inseridos no mercado, especialmente aqueles do setor de serviços protegidos da pressão competitiva.

O movimento de redução da desigualdade só se afirmaria com o governo seguinte, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que inaugura uma quinta fase na história brasileira, depois do interregno dos anos 1980 e 1990.

A observação do Gráfico 1 deixa poucas dúvidas em relação à aceleração do processo de redução das desigualdades de renda, marcadamente aquelas oriundas do trabalho. Nesse período, o Estado passou a responsabilizar-se por garantir valores mínimos de renda aos segmentos da base do mercado de trabalho, além de ampliar a transferência de renda aos segmentos com inserção social precária, movimento que começou timidamente nos anos 1990, com a lenta aplicação dos direitos sociais chancelados pela Constituição de 1988. A descrição desse processo e do papel da Seguridade Social dentro dele é oferecida por Fagnani e Vaz (2013), no segundo volume deste livro<sup>2</sup>. Ali, fica claro que:

entre 2001 e 2012, o total de benefícios diretos da Seguridade passou de 24 para 37 milhões. A ampliação da quantidade de benefícios emitidos ocorreu em todos os segmentos. Na Previdência Urbana, eles cresceram 48% (passando de 11,6 para 17,2 milhões); na Previdência Rural, o acréscimo foi de 38% (de 6,3 para 8,7 milhões); na Assistência Social (Benefício de Prestação Continuada, BPC) o acréscimo foi de 83% (de 2,1 para 4,1 milhões); e, no seguro-desemprego a ampliação do número de benefícios emitidos teve incremento de 86% (de 4,1 para 7,5 milhões).

O efeito, naturalmente, foi significativo, inclusive devido aos seus impactos indiretos, contabilizados tanto na forma de pessoas da família para as quais se estendia o valor dos benefícios recebidos pelo beneficiário direto, quanto pela ativação de redes de comércio de âmbito local. Se o aumento real do salário-mínimo for também colocado na conta, evidencia-se, então, a importância da transferência de renda para a redução da pobreza brasileira nos últimos anos (Fagnani e Vaz, 2013).

Todavia, estudos recentes mostraram que o maior impacto sobre a desigualdade não veio dos programas de transferência de renda do governo federal, mas, sim, do crescimento econômico muito significativo vivido a partir de 2004, o qual interagiu dinamicamente com o mercado de trabalho e a evolução do gasto social (Barbosa, A; Freitas, G; Dowbor, M.; Amorim, R.; Barbosa, R & Callil, V, 2012).

Nesses anos, o antigo tripé capital nacional/Estado/capital estrangeiro, completamente reconfigurado e ainda sujeito a importantes problemas de coordenação – logrou retomar parte do seu antigo ímpeto. A economia respondeu favoravelmente, ao menos até a crise internacional de 2008, quando se verificou uma redução importante do ritmo de crescimento da produção.

2. O referido capítulo intitula-se Previdência Social: velhos mitos e novos desafios.

O mesmo processo manifestou-se nos diversos níveis territoriais do Brasil. A Tabela 1 comprova que a franca maioria das regiões naturais e mesmo as diversas unidades da federação reduziram significativamente seus índices de desigualdade de renda nos últimos anos.

Tabela 1

## Índice de Gini, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação

Brasil, 1981 - 2009

	1981	1985	1986	1989	1992	1995	1999	2003	2009
<b>Brasil</b>	<b>0,584</b>	<b>0,598</b>	<b>0,588</b>	<b>0,636</b>	<b>0,583</b>	<b>0,601</b>	<b>0,594</b>	<b>0,583</b>	<b>0,543</b>
Região Centro-oeste	0,577	0,587	0,586	0,632	0,590	0,585	0,593	0,581	0,560
Região Norte	0,507	0,549	0,523	0,594	0,560	0,584	0,565	0,542	0,523
Região Nordeste	0,571	0,595	0,577	0,640	0,593	0,604	0,605	0,585	0,558
Região Sul	0,541	0,561	0,555	0,591	0,547	0,565	0,562	0,531	0,491
Região Sudeste	0,555	0,567	0,558	0,605	0,547	0,567	0,559	0,557	0,511
Acre	0,513	0,543	0,504	0,542	0,560	0,582	0,621	0,578	0,611
Alagoas	0,539	0,556	0,562	0,624	0,583	0,644	0,588	0,608	0,572
Amazonas	0,491	0,538	0,501	0,570	0,549	0,576	0,544	0,556	0,510
Amapá	0,435	0,481	0,459	0,429	0,462	0,534	0,543	0,594	0,519
Bahia	0,563	0,597	0,578	0,640	0,594	0,606	0,585	0,591	0,556
Ceará	0,592	0,619	0,599	0,660	0,605	0,617	0,613	0,569	0,544
Distrito Federal	0,585	0,605	0,602	0,610	0,602	0,581	0,628	0,634	0,624
Espírito Santo	0,592	0,596	0,615	0,648	0,558	0,601	0,577	0,557	0,532
Goiás	0,565	0,578	0,576	0,638	0,587	0,556	0,559	0,531	0,510
Maranhão	0,537	0,505	0,542	0,592	0,525	0,579	0,575	0,576	0,538
Minas Gerais	0,568	0,594	0,580	0,614	0,568	0,588	0,564	0,551	0,513
Mato Grosso do Sul	0,535	0,545	0,548	0,603	0,585	0,555	0,556	0,546	0,521
Mato Grosso	0,514	0,541	0,595	0,596	0,517	0,555	0,544	0,549	0,504
Pará	0,517	0,560	0,545	0,619	0,549	0,562	0,556	0,517	0,511
Paraíba	0,572	0,609	0,579	0,651	0,590	0,615	0,656	0,568	0,591
Pernambuco	0,559	0,577	0,556	0,630	0,588	0,574	0,604	0,590	0,554
Piauí	0,559	0,649	0,594	0,656	0,615	0,588	0,599	0,602	0,555
Paraná	0,546	0,570	0,575	0,600	0,548	0,581	0,580	0,546	0,497
Rio de Janeiro	0,570	0,581	0,573	0,658	0,550	0,573	0,556	0,560	0,542
Rio Grande do Norte	0,561	0,601	0,557	0,596	0,604	0,597	0,597	0,562	0,559
Rondônia	0,459	0,488	0,459	0,582	0,546	0,587	0,559	0,507	0,509
Roraima	0,436	0,502	0,442	0,471	0,534	0,426	0,512	0,524	0,520
Rio Grande do Sul	0,544	0,560	0,549	0,593	0,535	0,564	0,564	0,539	0,500
Santa Catarina	0,503	0,526	0,521	0,565	0,545	0,537	0,520	0,481	0,460
Sergipe	0,534	0,558	0,545	0,621	0,592	0,585	0,624	0,578	0,576
São Paulo	0,513	0,529	0,523	0,557	0,518	0,538	0,542	0,546	0,489
Tocantins	nd	nd	nd	nd	0,592	0,632	0,558	0,566	0,523

Fonte: IpeADATA ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)). Acesso em: 7 ago. 2013.

No entanto, é cedo ainda para comemorar a vitória sobre a desigualdade ou imaginar que o país caminha inexoravelmente para superá-la em alguns anos. Os motivos tornam-se mais claros quando se observa a problemática a partir de dois pontos de vista diferentes: 1) a desigualdade regional; e 2) o significado do Índice de Gini calculado a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad).

A desigualdade regional, por exemplo, fica explícita no Mapa da fome desenhado por Josué de Castro, que mostra a gravidade do problema da fome no Brasil nos anos 1950. Já o grau de exclusão social no país podem ser verificados nos dados do Censo 2000 e 2010 do IBGE. O terceiro mapa apresenta o mesmo indicador a partir dos dados do Censo 2010.

O que se observa, então? Primeiro, é preciso salientar que, os mapas apontam as regiões com elevada concentração de pobreza e demais problemas sociais. E é notório que as diferenças regionais brasileiras não foram significativamente amenizadas ao longo do processo de industrialização e crescimento e, pior, a pobreza continua concentrada nas regiões Norte e Nordeste do país. Ou seja, no período de maior e mais longo crescimento da economia brasileira (1930-1980), o Brasil urbanizou-se, surgiram novos grupos sociais, porém a concentração regional da pobreza praticamente não se alterou, permanecendo inalterados os nomes dos municípios que possuíam o maior número de famílias pobres dividido pelo total de famílias (Amorim e Pochmann, 2004)<sup>1</sup>.

Em mapa ainda mais recente do Índice de Exclusão Social, observa-se que, apesar dos avanços recentes, o mapa do Brasil não sofreu alterações profundas, já que as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores sociais do país (Pochmann, Aldrin e Guerra, 2013), apesar de a renda do trabalho e as transferências sociais terem aí crescido de forma mais dinâmica do que nas regiões mais ricas do país, conforme os recentes dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (PNUD, 2013).

O conjunto dos mapas indica que as conquistas dos últimos dez anos sobre a desigualdade social e a pobreza não trouxeram alterações substantivas na dinâmica regional de reprodução social. Talvez o que tenha ocorrido é uma ampliação da desigualdade intrarregional viabilizada pela própria dinâmica expansiva do mercado interno. Em outras palavras, verifica-se o que é percebido em outros indicadores:

3. É interessante notar, ainda, que esse fenômeno não é exclusivo do Brasil. Em trabalho publicado em 1990, Fajnzylber (1990:12) mostrou que, ao contrário, o padrão repete-se em toda América Latina, onde nenhum país logrou crescer seu produto interno bruto e distribuir o fruto do trabalho social de maneira equânime.

1. a economia brasileira continua concentrada na região Sudeste;
2. o crescimento mais rápido do Norte e do Nordeste não trouxera uma superação da extrema concentração produtiva localizada nos estados da região Sudeste;

3. os empregos com carteira assinada são menos acessíveis às populações das regiões Norte e Nordeste, dotadas de amplos setores informais e de uma economia de subsistência precariamente inserida no mercado;

4. os indicadores sociais de educação, pobreza, mortalidade infantil etc., são intensamente piores no Norte e Nordeste do que nas regiões Sul e Sudeste.

Já em relação ao cálculo do Índice de Gini para a distribuição da renda, é preciso ressaltar que os números refletem o apurado pela Pnad. Esta, como toda pesquisa declaratória e não obrigatória, esbarra na resistência à resposta e na omissão dos ricos em relação aos seus rendimentos de fato. Em outras palavras, a Pnad capta com bom grau de realismo a renda obtida pelo trabalho, mas tem enormes dificuldades para descobrir as rendas oriundas do não trabalho (dividendos, juros, aluguéis etc.). Naturalmente, isso, em um país marcado pela concentração da renda e da propriedade, termina por mascarar boa parte dos rendimentos dos mais ricos e impede que se perceba, por exemplo, o quanto esse grupo social ganha com os juros pagos pela dívida pública do país que obriga, hoje, ao governo federal despendar cerca de 5% do PIB anualmente com a rubrica.

Diante disso, as quedas recentes obtidas no Índice de Gini merecem aplauso e apoio, mas devem ser olhadas com cautela. Dado que a distribuição da propriedade não foi alterada; que a estrutura tributária brasileira é regressiva; que os programas de transferência de renda do governo federal são de pouca monta quando comparados ao PIB ou ao orçamento do Tesouro Nacional, ainda que se mostrem relevantes do ponto de vista do orçamento das famílias atendidas; que o mercado de trabalho continua apresentando taxas de não-contribuição à previdência superiores a 50%; e que o nível educacional médio do trabalhador é baixo, apesar dos avanços alcançados; não é possível imaginar que o Brasil viveu uma redução sensível da desigualdade ou que a queda da mesma possa ser acelerada, nos próximos anos, sem tocar nestas questões fundamentais.

O que se observou no país na última década foi o aumento do salário-mínimo, a disponibilidade de crédito, a melhora significativa dos termos de troca internacionais e, principalmente, com grande destaque, o crescimento econômico gerando novos empregos, maior massa de salários e demanda. Isto permitiu o acesso de um enorme contingente da população ao consumo antes inacessível. É possível dizer até, sem arriscar muito, que o país cresceu

muito mais em volume, partindo do baixo patamar em termos de renda em que o país se encontrava, e num contexto de ganhos de produtividades não distribuídos como o verificado nos anos 1990.

### PARÊNTESE TEÓRICO

Antes das medições realizadas pelos economistas durante o século XX, a pobreza, a desigualdade e o desenvolvimento – este último conceito substituiria a noção de progresso apenas depois da Segunda Guerra Mundial – figuravam nas preocupações dos filósofos e pensadores ocidentais.

Poderíamos aqui apresentar uma lista interminável. Vejamos apenas alguns exemplos. Adam Smith teorizou que o capitalismo apenas seria “progressivo” se melhorasse a renda dos trabalhadores mais pobres, por meio do aumento da produtividade do trabalho. Rousseau via o acesso diferencial à propriedade como a origem das desigualdades. E Marx encarou o processo de acumulação de capital como amplificador das desigualdades.

O cientista social Karl Polanyi (2000), escrevendo em meados do século XX, veria o florescimento da economia política como resultante do contraste entre miséria e opulência, ou seja, a partir do momento em que o mercado de trabalho passava a comandar a vida em sociedade, pois que para o mesmo afluía a massa de expropriados dos meios de produção. Não à toa, em 1880, o economista norte-americano Henry George dissociava a relação direta entre produtividade e redução da pobreza, ao menos se reformas sociais, tributárias e na estrutura da propriedade fundiária não fossem acionadas. Em outras palavras, a visibilidade crescente da pobreza era resultante do progresso material, criador de novas desigualdades.

Entretanto, a história de 1870 em diante, especialmente durante o pós-Segunda Guerra Mundial e ao menos nos países chamados desenvolvidos, segundo Polanyi, presenciaria um movimento de autoproteção da sociedade, por meio da legislação trabalhista e sindical e da gestão do Estado do Bem-Estar Social, processo que seria parcialmente revertido a partir dos anos 1970 do século XX.

Para Robert Castel (1998), até o último quarto do século passado, como resultado das lutas sociais, os países desenvolvidos teriam criado uma “sociedade salarial”, caracterizada por um estatuto coletivo do trabalho. Os trabalhadores teriam acesso à aposentadoria, seguro-desemprego, saúde e educação públicas, além de habitação e transportes subsidiados. A pobreza ficaria relegada a grupos-problema geralmente compostos de imigrantes nos países desenvolvidos (Offe, 1994).

De fato, até o final dos anos 1960, a pobreza absoluta – concebida a partir de piso definido com base em uma cesta mínima de necessidades (alimentares

ou não) – teria sido praticamente erradicada nestes países. Entretanto, novas formas de exclusão não relacionadas à baixa renda continuaram se expandindo, tornando a realidade social cada vez mais complexa, especialmente nos países desenvolvidos (Townsend e Gordon, 2002).

Neste contexto, metodologias alternativas – utilizadas nestes países – passaram a questionar o critério de linha de pobreza absoluta. Por exemplo, o conceito de pobreza relativa procura estabelecer uma conexão com a desigualdade. Segundo esta medida, pobres seriam todas aquelas pessoas que se encontram distantes da renda mediana – recebendo até 50% desta (Townsend e Gordon, 2002). Pobres, portanto, seriam aqueles que vivem em condições bem abaixo da maioria dos cidadãos de um território que alcançou determinado patamar de desenvolvimento.

A vantagem do cálculo da pobreza relativa está em apontar as limitações de se traçar uma estratégia nacional circunscrita ao combate à pobreza absoluta, exclusivamente ancorada em políticas de transferência de renda, sem que sejam enfrentadas as origens e mecanismos de reprodução da desigualdade e se estabeleçam mecanismos robustos de ampliação da renda da coletividade por meio da expansão da produtividade, do emprego e da distribuição dos frutos do progresso produtivo. Entretanto, na maioria dos países em desenvolvimento, como o Brasil, o critério de pobreza absoluta é até agora utilizado para dar conta dos segmentos populacionais cuja renda ainda se encontra abaixo do nível de subsistência.

Simultaneamente, o conceito de exclusão social, segundo os autores acima mencionados, passaria a captar de forma mais abrangente as várias formas de inserção precária no mundo do trabalho ou de falta de acesso a um conjunto de bens sociais, desde que se descrevam analiticamente os processos que levaram à “instalação na precariedade” (Castel, 1998). Tal conceito surgiu, portanto, a partir do momento em que, nos próprios países desenvolvidos, a sociedade salarial se esgarçava, abrindo espaço para novos mecanismos de valorização do capital por meio do recurso ao emprego precário (Castells e Portes, 1989).

Esta abordagem associa-se mais de perto ao que Amartya Sen (2000) chamou de restrição às liberdades instrumentais, tais como: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Segundo Sen (2000), o desenvolvimento não seria equivalente ao crescimento do PIB *per capita*. Ao invés de meio, seria a própria consequência de um processo caracterizado pela expansão das oportunidades. Segundo esta interpretação, a pobreza não seria caracterizada apenas pela insuficiência de

renda, ao passo que o desenvolvimento se faria impossível num quadro de ampliação das desigualdades – não apenas de renda – mas também de acesso a bens sociais, ativos (terra e acesso a crédito) e direitos políticos e jurídicos.

Os esforços de Sen culminariam na elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano do Pnud. Apesar dos avanços contidos neste índice, a desigualdade ainda ficaria de fora da equação. Mais recentemente apenas, o Pnud lançaria o seu IDH “ajustado” pela desigualdade.

O fato de Sen ter nascido num país da periferia do capitalismo, a Índia, não deve ser visto como casual. Celso Furtado (1974), economista brasileiro influenciado pelas ideias da Cepal e um dos formuladores da “teoria do subdesenvolvimento”, já havia percebido que a industrialização, ao dinamizar o sistema econômico nacional, não atenuava a pobreza, levando até mesmo à expansão da desigualdade, a qual passava a assumir novas formas. Nestes países que jamais presenciaram a emergência de sociedades salariais e nem a construção de Estados do Bem-Estar social, com políticas públicas universais, a desigualdade e a exclusão social se fariam congênicas e estruturais.

Em outras palavras, o Brasil, os demais países latino-americanos, assim como o restante da periferia capitalista, não foram capazes de homogeneizar a estrutura social, mesmo naqueles casos em que o crescimento econômico mostrava-se vigoroso (Pinto, 1976). A expansão do emprego formal conviveria com amplos segmentos de trabalhadores inseridos no setor informal não-capitalista. O Estado, ao invés de universalizar direitos, atuaria como ferramenta exclusiva para a acumulação de capital, o que teria levado alguns economistas a caracterizarem estes países erroneamente de “capitalismos de Estado”. Ora, todo capitalismo é de Estado, o que varia são as interações múltiplas entre Estado, sociedade e mercado, as quais dependem, por sua vez, das formas de vinculação à economia capitalista mundial.

Neste sentido, ao invés de hipotéticas etapas de desenvolvimento que todos os países teriam que percorrer, haveria uma economia-mundo capitalista, segundo a conceituação original de Wallerstein (1979), capaz de criar e destruir formas de organização social nos diversos pontos do planeta. De outro modo, desenvolvimento, pobreza e desigualdade poderiam interagir de forma distinta nos vários territórios da economia-mundo capitalista.

Ou seja, nada indica que o padrão de desenvolvimento dos países ricos possa ser replicado nos países da periferia do capitalismo. O contrário pode estar mais próximo da realidade, o momento em que os países desenvolvidos desmontem os diques criados contra a desigualdade e abrem as portas para o capital financeiro, concedendo inclusive vantagens fiscais às aplicações de curto prazo para os segmentos mais ricos de suas populações (Galbraith, 1998; Ches-

nais, 2005). Por outro lado, apesar do baixo crescimento, estes ainda possuem níveis de desigualdade bastante inferiores aos verificados nos países – alguns dos quais hoje se mostram bastante dinâmicos economicamente – da periferia do capitalismo.

Desta forma, a desigualdade – apesar das suas várias formas de manifestação – parece ser o denominador comum dos vários padrões de desenvolvimento no Norte e no Sul, criando novas clivagens sociais que ultrapassam as fronteiras nacionais. Os ricos e os pobres podem ser hoje encontrados em todos os lugares, ainda que seus padrões de riqueza e pobreza se distingam sobremaneira.

Dotado de instituições democráticas minimamente sólidas, e ainda em processo de consolidação, o Brasil apresenta-se como um país de renda média que recuperou o dinamismo econômico no período recente. Não obstante, ao invés de presenciarmos uma redução substantiva da desigualdade, esta tem demonstrado considerável resiliência. Trata-se, portanto, de um caso paradigmático para os demais países em desenvolvimento, pois apesar de existirem, em tese, as condições objetivas para o seu enfrentamento, a desigualdade no país se consolida, apresentando-se sob novos disfarces, ao menos para quem acompanha os indicadores mais desagregados e se dispõe a olhar para eles, de modo a compreender as transformações de maneira dinâmica e sistêmica.

Não obstante os desafios não serem de pouca monta, o Brasil mostrou ser possível, na década passada, apostar na expansão do mercado interno e na construção de uma rede de proteção social para os mais pobres, além de ter estabelecido critérios de longo prazo para a valorização da renda dos trabalhadores inseridos na base do mercado de trabalho. A redução mais substantiva da desigualdade exige uma transformação do tecido econômico e social, no sentido de ampliar os níveis de produtividade, a participação da renda do trabalho e os recursos para as políticas sociais, agrárias e urbanas. Entretanto, o país não está isolado e só poderá fazê-lo se souber aproveitar as possibilidades e superar os dilemas impostos pela nova divisão internacional do trabalho.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE

A problemática da desigualdade e o significado social de seu enfrentamento engendraram um profundo debate nas ciências sociais, marcadamente nos países subdesenvolvidos da periferia do capitalismo, como vimos acima. A recuperação desta tradição de pensamento é fundamental se o país se propuser a superar sua modalidade de capitalismo, construída historicamente, e ainda alicerçada na dependência e na manutenção de altas disparidades de renda, riqueza e de acesso a direitos e bens públicos e sociais.

Assim, após proceder a uma reconstrução histórica do processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil, torna-se possível chegar a uma visão sintética de onde se encontra o país ao início da segunda década do século XXI.

Pode-se dizer, em primeiro lugar, que o Brasil ainda é o Brasil. A queda do Índice de Gini, concentrada no período 2003-2009, não foi suficiente para impedir que a desigualdade se mantenha como um dos traços mais marcantes da sociedade brasileira. As disparidades de renda seguem elevadas, apresentando características específicas nas áreas urbanas e rurais. Quando se faz a comparação internacional, o índice de desigualdade brasileiro continua entre os dez maiores do mundo, perdendo várias posições no IDH quando este é ajustado pela desigualdade, segundo a metodologia do Pnud. Adicionalmente, os 10% mais ricos recebem uma renda média 40 vezes superior aos 10% mais pobres. Apesar de inferior aos valores alcançados em 1980, o nível de desigualdade é semelhante ao de 1970, ainda que estejamos falando de diversos padrões de desigualdade. Também importa ressaltar que algumas mudanças na estrutura de classe se verificaram no período recente, ainda que seja difícil apurar o seu resultado em termos políticos e sociais.

Entretanto, fica também evidente que o Brasil pode ser muito mais que o Brasil. A economia brasileira voltou a crescer e gerar empregos. Novas políticas sociais foram implantadas, reduzindo a pobreza no país. Trata-se, de fato, da primeira vez na história brasileira que se reduz desigualdade e pobreza num período de consolidação das instituições democráticas. Esta combinação torna o país capaz de gestar sua própria estratégia de desenvolvimento, estruturada a partir do Estado e com ampla participação da sociedade civil na formulação, execução e monitoramento das políticas econômicas, de desenvolvimento regional, agrário e urbano, além das políticas sociais básicas (saúde, educação, habitação e saneamento) e daquelas voltadas à geração de emprego e renda.

O desafio do país nas próximas décadas pode ser resumido da seguinte maneira: o ciclo expansivo dos anos 2000 pôde assegurar crescimento econômico e até ampliação das políticas de transferência de renda, mesmo num contexto de reconfiguração da economia-mundo capitalista, cujos contornos ainda não se encontram definidos. Porém, não parece se mostrar suficiente para enfrentar o abismo das desigualdades a separar os privilegiados da grande massa de pré-cidadãos sem acesso a direitos, a políticas sociais de qualidade e a níveis dignos de emprego e renda. Vale ressaltar ainda que este último grupo apresenta-se sobremaneira heterogêneo, pois seus vários segmentos se encontram vinculados a posições de classe e territoriais distintas, exigindo um amplo e diversificado arsenal de políticas.

Logo, em primeiro lugar, conclui-se que as políticas de combate à desigualdade devem ser estruturadas de modo a levar em conta a diversidade de situações sociais encontradas no território nacional.

Paralelamente aos desníveis regionais, existem as extremas desigualdades de oportunidades – que se transfiguram em desigualdades de renda – entre os vários grupos sociais por gênero, raça/cor, geração e nível de escolaridade.

Apesar de algumas melhoras recentes obtidas em todas estas desigualdades, estas se fizeram sentir essencialmente em termos de renda, oriundas da melhoria do mercado de trabalho, mas sem alterar de maneira substantiva o quadro geral. As profundas diferenças em termos de acesso a empregos, à educação e saúde de qualidade e aos serviços urbanos em geral (transporte, habitação e saneamento) acabam por se ampliar devido às clivagens de gênero, raça/cor, geração e grau de escolaridade, criando posições de classe de baixos salários e ausência de direitos especialmente para mulheres, negros, jovens e pessoas de baixa escolaridade.

Neste contexto, qualquer comemoração das estatísticas da década passada apenas se justifica como uma pausa para se pensar nas reformas estruturais inadiáveis – bem distintas daquelas propugnadas pelo mercado – que o país deve empreender no futuro próximo.

Deste modo, o próximo passo, o enfrentamento da desigualdade como eixo estruturante das políticas públicas e de um novo padrão de desenvolvimento – perspectiva embotada pela ampla coalizão de forças que governa o país – é tarefa de toda a sociedade brasileira. A mudança do modelo de desenvolvimento – no sentido de tornar o combate à desigualdade o eixo estruturante das políticas públicas – é, no entanto, uma das opções possíveis dentre as várias que permeiam a agenda política nacional. Encontra respaldo nos movimentos sociais, em frações do empresariado e das classes médias e em segmentos importantes da burocracia estatal, os quais, entretanto, não se revelam hegemônicos.

Neste contexto, apresenta-se abaixo algumas das pré-condições para que esta nova meta-síntese possa ser alcançada:

- crescimento econômico elevado, com políticas tecnológica, industrial, agrícola e agrária, e de desenvolvimento urbano e regional, com geração de empregos e ampliação do gasto social em educação, saúde, habitação e saneamento básico;

- continuidade da política de valorização real do salário-mínimo e reforma sindical para criar contratos coletivos de trabalho em escala nacional por categorias nos vários setores de produção;

- reforma fiscal e tributária de modo a reduzir a regressividade do siste-

ma e ampliar as políticas de transferências de renda, o crédito subsidiado e as políticas de qualificação profissional e de estímulo à economia solidária;

■ incorporação do combate à desigualdade por todas as políticas públicas de modo a reduzir de maneira crescente as disparidades de oportunidades e de renda por gênero, raça/cor, níveis de escolaridade e geracionais;

■ construção de um novo federalismo a partir da atuação consorciada de municípios, estados e União para enfrentar as várias formas de reprodução da desigualdade, por meio de políticas descentralizadas.

Finalmente, esta nova estratégia nacional de desenvolvimento deva estar articulada a um maior protagonismo do Brasil nos principais fóruns multilaterais e na ampliação das relações Sul-Sul, sem menosprezo para as relações Norte-Sul, as quais não podem ser constringidas pela multiplicação insensata de acordos de livre-comércio; especialmente em países como o Brasil, cujos principais ativos econômicos se encontram na dimensão e potencial dos mercados nacional e regional. Não se trata de criar uma oposição retórica de interesses entre o Norte e o Sul, mas sim de reconhecer o papel dos países em desenvolvimento na gestão da nova ordem multipolar.

Em outras palavras, se o combate à desigualdade no país está relacionado a uma maior vitalidade e diversificação da economia brasileira, este processo não pode avançar à custa de outros países mais pobres e dotados de menor potencial produtivo. Ou seja, a agenda de combate à desigualdade não pode estar circunscrita a um espaço específico, pois que os ventos de um capitalismo cada vez mais desregulado – especialmente nos países do Atlântico Norte – podem afetar os esforços genuínos das várias nações em busca de alternativas mais inclusivas de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Ricardo & POCHMANN, Marcio. *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2003, 3ª edição.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas; FREITAS, Gustavo Gomes de; DOWBOR, Monika; AMORIM, Ricardo L. C.; BARBOSA, Rogério & CALLIL, Victor. *O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. São Paulo: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel & PORTES, Alejandro. World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. In: *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, CASTELLS, Manuel & PORTES, Alejandro (Orgs). Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. São Paulo: Brasiliense, 1961, 7ª Edição.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: *A finança mundializada*, CHESNAIS, François (Org.). São Paulo: Boitempo, 2005.
- FAJNZILBER, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío* (Cuadernos de La CEPAL, 60). Santiago: Cepal, 1990.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968;
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, 2ª ed.
- \_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Guanabara, [1974] 1987, 3ª ed.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 3ª ed.
- GALBRAITH, James K. *Created unequal: the crisis in american pay*. New York: The Free Press, 1998.
- Ipea. *IpeaDATA*. Banco de dados econômicos e sociais: <[www.Ipea.gov.br/Ipeadata](http://www.Ipea.gov.br/Ipeadata)>.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa & HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *São Paulo em perspectiva* (revista da Fundação Seade), v. 4, n. 2, abr-jun. 1990.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, [1972] 2003.

- PINTO, Aníbal. *Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Brasília: Pnud, 2013.
- POCHMANN *et alli*. *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2013 (mimeo).
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. São Paulo: Campus, 2ª ed., 2000.
- PRADO Jr. Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942.
- \_\_\_\_\_. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, [1945] 1985, 32ª ed.
- RANGEL, Ignacio. *Economia: milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro: Contraponto, vol. 1, [1985] 2005.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.
- SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- TOWNSEND, Peter & GORDON, David. *World poverty: new policies to defeat na old enemy*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- TILLY, Charles. *Durable inequality*. Los Angeles: University of California Press, 1998.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

**JORGE O. ROMANO**  
**ADRIANO CAMPOLINA O. SOARES**  
**FRANCISCO MENEZES<sup>1</sup>**

**AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA  
AGRÁRIA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA  
NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO  
PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

## **INTRODUÇÃO**

A expansão do Brasil no mercado agropecuário mundial e nacional é um dado recorrente tanto no noticiário internacional como nacional. Mas, apesar das inovações importantes no processo produtivo, esta expansão continua baseando-se no modelo convencional da revolução verde, com a agudização dos processos de expropriação e exploração, a expansão da grande propriedade e a difusão de pacotes tecnológicos centrados na mecanização, no uso intensivo de adubos químicos e agrotóxicos e em sementes híbridas e transgênicas. Como resultado temos hoje um modelo de desenvolvimento rural duplo, com o agronegócio (para produção e exportação de *commodities*) como componente principal e a agricultura familiar (visando a produção de alimentos para o mercado interno) como componente secundário.

No caso da agricultura familiar, já são muito conhecidos os dados nesse processo. O último Censo Agropecuário de 2006, (Brasil, IBGE: 2009) aponta que o setor familiar responde por 84,4% (4.367.902 unidades) dos estabelecimentos agropecuários, detendo apenas 24,3% da área total. Metade do número total de estabelecimentos familiares estão concentrados no Nordeste. A agricultura familiar é a principal responsável pela produção de alimentos para o mercado interno (como mandioca, feijão, suínos, leite e aves). E devi-

1. Este texto contou com a generosa colaboração de Sérgio Sauer e Sílvio Porto que o aprimoraram com vários comentários críticos; mas os mesmos não tem responsabilidade sobre as opiniões que os autores expressam neste artigo.

do à sua multifuncionalidade, ela não só gera maior número de empregos a baixo custo no meio rural (ocupa 74,4% das pessoas no setor), como também contribui com funções ambientais, sociais e culturais. Apesar de as tendências homogeneizadoras das décadas passadas de “modernização conservadora”, o meio rural ainda apresenta uma rica diversidade biológica, econômica, social e cultural. Em termos políticos e sociais, nos últimos anos, tem havido o reconhecimento da diversidade de agricultores familiares, de assentados da reforma agrária, de produtores agroextrativistas e de outros povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, varzeiros etc.), o que levanta a questão de garantir e promover o direito a modos de vida econômica e culturalmente próprios. A ampliação e consolidação da agricultura familiar, da produção agroextrativista e dos sistemas econômico/culturais promovidos pelos povos tradicionais se constituem numa opção de inserção produtiva sustentável de grande parte dos pobres do campo (hoje com pouca terra, parceiros, meeiros, trabalhadores que vendem sua força de trabalho em condições de exploração, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas etc.) que mantêm uma vocação rural. Assim cabe refletir sobre o que tem acontecido nestes últimos dez anos com a agricultura familiar, o agroextrativismo e os povos tradicionais, as conquistas e desafios visando identificar as potencialidades da sua expansão e consolidação, não só em termos da construção da soberania alimentar, da geração de empregos e na superação da pobreza e da miséria rural, mas também na contribuição ativa destes diferentes setores, inclusive os que vivem hoje em situação de pobreza, para um processo de desenvolvimento rural sustentável e solidário que faça parte de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil.

Cabe ressaltar que para o Brasil de hoje, visando um caminho de desenvolvimento sustentável, que articule crescimento econômico com redução das desigualdades, inclusão social e preservação do meio ambiente, a definição dominante de ruralidade – isto é, como o resíduo do urbano, aquilo que sobra das cidades, compreendidas como lócus central das ações do Estado - não é só anacrônica mas é uma ficção limitante e redutora em termos de opções<sup>2</sup>. Essa visão não só torna invisível um enorme contingente populacional, mas também reduz as alternativas de um contexto muito mais rico em termos de interesses e possibilidades de desenvolvimento. Uma visão alternativa, ainda não dominante no país, está expressa na proposta aprovada pelo Conselho Nacional

2. Diferentemente do Brasil, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece uma classificação das regiões em “regiões essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanas”. Assim, países como Suécia, França e Estados Unidos possuem mais de 70% de sua população vivendo nos dois primeiros tipos de regiões rurais.

de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) que considera como rurais a todos os municípios que tenham menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por quilômetro quadrado. Assim, segundo os dados do Censo 2010, 89% dos municípios brasileiros seriam rurais, contendo aproximadamente 90% da superfície do país e 30% de sua população. A partir desta visão alternativa de ruralidade (que é hegemônica na grande maioria dos países do mundo, menos no Brasil), discutir o futuro do mundo rural em termos do seu potencial de contribuição para o desenvolvimento nacional assume uma amplitude e significação muito maior que a apontada pela restrita visão de ruralidade dominante ainda no país.

### BALANÇO DE 10 ANOS

Olhando para os últimos dez anos é possível identificar uma série de apostas estratégicas – diferenciadas em termos de prioridade econômica, social e política ou também de recursos mobilizados – que os governos de coalizão comandados pelo PT impulsionaram na agricultura, no setor agroindustrial e no mundo rural como um todo. Estas apostas estratégicas seriam: *o apoio simultâneo e desequilibrado ao agronegócio e à agricultura familiar, o combate à pobreza rural, a segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento territorial sustentável e a reforma agrária em segundo plano.*

Antes de analisar cada aposta estratégica cabe uma reflexão geral, que sintetiza a compreensão que os autores têm sobre o estado da arte do combate à pobreza rural num contexto de aprofundamento de um modelo de desenvolvimento rural que apoia a agricultura familiar, mas prioriza o agronegócio. São inegáveis os avanços obtidos com a ampliação dos programas de transferência de renda, que tiveram impacto decisivo na qualidade de vida, sobretudo daquelas pessoas em situação de pobreza extrema (em termos de renda monetária). Observa-se ainda uma importante evolução conceitual, quando o Plano Brasil Sem Miséria articula de forma mais explícita a transferência de renda com a ampliação do acesso aos serviços pelos mais pobres e sua inclusão produtiva. Ressalte-se que no caso do meio rural a inclusão produtiva ocorre através de assistência técnica e extensão rural dirigida a essas famílias e de apoio financeiro a investimentos produtivos. Contudo, observa-se que o componente de transferência de renda tem predominância na alocação de recursos, sem um crescimento proporcional no investimento em acesso a serviços e inclusão produtiva. Ademais, nos parece que o combate à pobreza rural vem ocorrendo sem implementação de uma efetiva reforma agrária, que seria fundamental para contribuir juntamente com o apoio à agricultura familiar para superar as causas estruturais da pobreza no campo. Afinal é muito difícil

conceber a inclusão produtiva dos milhões de trabalhadores rurais sem terra e agricultores familiares com áreas insuficientes sem que se assegure o acesso a terra. Entendendo a pobreza como fenômeno multidimensional, percebe-se que a sua superação requer uma democratização do acesso a terra, assim como ampliação substancial no acesso dos pobres do campo aos serviços e apoio em suas atividades produtivas. Num contexto de fortalecimento do agronegócio através de apoio prioritário conferido pelo governo, há renovados riscos de maior pressão do agronegócio por terra e recursos públicos criando mais riscos de novas exclusões no campo. Portanto, o combate à pobreza rural deve ocorrer de forma a alterar as causas estruturais da exclusão e desigualdade no campo, por meio da conjugação de ações como: 1) as atuais (transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços) com uma profunda e efetiva reforma agrária, e 2) a reversão do apoio preferencial ao agronegócio com a implementação de uma prioridade clara de todas as ações do governo (crédito, extensão, pesquisa, investimento em infraestrutura etc.) ao desenvolvimento rural sustentável e solidário, apoio à agricultura familiar e povos tradicionais.

### **A primeira aposta estratégica: o apoio simultâneo e desequilibrado ao agronegócio e à agricultura familiar (com prioridade explícita ao primeiro)**

A dualidade nas prioridades estabelecidas na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002 – por um lado, apoio ao agronegócio e aumento das exportações e por outro, reforma agrária e apoio à agricultura familiar – teve sua expressão na dupla institucionalidade, com dois ministérios setoriais, herdada do governo anterior: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) vinculado principalmente às demandas do setor patronal (agora denominado de agronegócio) e por outro o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) relacionado com as demandas dos setores não patronais como agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos etc.). Para além das tensões, disputas e, em alguns casos, falta de sinergia nas ações, esta dualidade teve uma racionalidade econômica, social, institucional e política, referente à diferença nos principais objetivos macroeconômicos de ambos os ministérios (produção em grande escala visando, principalmente, exportações e geração de *superávit* para o MAPA, e produção de alimentos e geração de emprego para o MDA). E, em termos sociais, atender as demandas de setores patronais ou de setores não patronais e subalternos. Isto correspondeu a um desenho institucional com agências e programas específicos na órbita de cada ministério (ainda que algumas agências alocadas em um dos ministérios – como, por exemplo, a Embrapa,

sediada no MAPA - teriam como tarefa também “servir” ou gerar ações que beneficiariam o público do outro ministério). Politicamente os dois ministérios também cumpriram a função de serem interlocutores das demandas de atores específicos (patronais e não patronais) no contexto regido pela lógica política geral do presidencialismo de coalizão que reforça o caráter arbitral da presidência da República frente a demandas contraditórias que provêm de diferentes atores através de diferentes ministérios.

### O apoio ao agronegócio

Observamos na última década um fortalecimento do agronegócio a partir da ampliação substancial de seu financiamento pelo Estado brasileiro. Diante da profusão de análises acríicas a esse setor, é importante que definamos a noção de agronegócio a partir do conceito crítico que nos oferece Guilherme Delgado: uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária; essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado (Delgado G., 2010:113).

O apoio do governo ao agronegócio, portanto, pode ocorrer de várias formas, como o financiamento da produção agropecuária, as diversas renúncias fiscais, a definição das políticas monetária e cambial, o investimento em infraestrutura destinado a reduzir custos do setor e o próprio investimento através de créditos do BNDES, por exemplo, na expansão das empresas agroindustriais. O governo, nos últimos anos, apoiou de forma prioritária o agronegócio por meio de ações em todas essas áreas. Tomemos como exemplo o financiamento.

Durante esse período houve um crescimento significativo no financiamento da agricultura familiar (como veremos mais detalhadamente no ponto seguinte). Por exemplo, o governo federal acaba de destinar para a safra 2013-2014, 39 bilhões de reais – incluindo ações de financiamento da produção e inclusão produtiva – à agricultura familiar (a qual corresponde a mais de 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros). Porém a prioridade continua sendo a agricultura patronal: o Plano Agrícola e Pecuário 2013-2014, destina ao financiamento dos produtores não familiares (15,6% dos estabelecimentos) 136 bilhões de reais (Brasil, MAPA, 2013:3). Na safra anterior (2012/2013) o valor de financiamento da produção para agricultores não familiares foi seis vezes maior que o valor destinado ao financiamento da produção familiar. O recursos destinados à Agricultura Familiar cresceram 233% de 2003 a 2012, enquanto os recursos para a agricultura patronal cresceram 325% no mesmo período (Wesz Jr. *et alli*, 2012: 5)

O exemplo do financiamento da produção é suficiente para evidenciar a prioridade conferida ao agronegócio. Cabe analisar quais são os deter-

minantes dessa prioridade. Observa-se que a política macroeconômica tem peso fundamental na definição dessa prioridade ao agronegócio voltado às exportações, tanto no período recente quanto em períodos anteriores. No ajustamento doméstico à crise externa de 1980 já se observou a busca de uma política econômica que privilegiasse a obtenção de *superávits* na balança comercial para reduzir o *déficit* em transações correntes. Apesar de o ajustamento ter sido profundamente danoso à economia como um todo, a agricultura teve desempenho melhor que a indústria (pese a queda de preços agrícolas internacionais no início daquela década). A combinação de políticas de preços mínimos e desvalorização cambial permitiram que a agricultura crescesse apesar do ambiente desfavorável. Nos anos 1990 a crise financeira do Estado e o aumento das taxas de juros inviabilizou a política de preços mínimos. Ao mesmo tempo houve uma valorização cambial e a implementação da desregulação neoliberal do setor agrícola, com resultados desastrosos para a agricultura. Sobreveio então, em 1998, a crise de liquidez internacional, provocando a fuga de capitais e forçando mudanças na política cambial e de ajustamento externo (Delgado, N., 2012).

Mais uma vez, agora no segundo governo FHC, há uma alteração da política macroeconômica no sentido de buscar saldos de balança comercial para compensar os *déficits* em transações correntes. Cabe aos setores primário-exportadores, o agronegócio incluído, a geração de tais *superávits*. Com isso há um “relançamento” do agronegócio, através de medidas tais como: um programa de infraestrutura; direcionamento do sistema de pesquisa para que o mesmo atuasse em sintonia com as multinacionais do agronegócio; uma regulação frouxa do mercado de terras; e desvalorização cambial e reativação do crédito rural. Com o primeiro governo Lula (2003-2006) há uma ampliação muito substancial dessas políticas com geração de *superávits* na balança comercial e que chegaram a tornar a conta corrente superavitária, até a crise de 2008. O agronegócio afirma-se, juntamente com outros setores primários, com crescimento significativo na composição da pauta de exportações brasileiras. Consolida-se uma estratégia primário-exportadora (Delgado G, 2010).

A sustentabilidade econômica dessa aposta é passível de discussão, uma vez que a própria crise de 2008 trouxe de volta os *déficits* em conta corrente. Gera ainda preocupação o crescimento de produtos de menor valor agregado na pauta exportadora. Contudo, o objetivo desse artigo é analisar as consequências dessa opção prioritária pelo agronegócio sobre o desenvolvimento rural.

O conjunto de políticas mencionadas e a demanda internacional por produtos primários aquecida (sobretudo pelo crescimento chinês) inaugura

um ciclo de elevação de preços das terras. Como afirma Guilherme Delgado (2010: 117) “O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de[...] complexos agroindustriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciados no agronegócio.” Destaca-se nesse projeto o papel crescentemente importante da renda fundiária. A necessidade de equilibrar a conta corrente por essa via primário-exportadora gera pressão crescente para a super-exploração dos recursos, com graves impactos ambientais e sociais, inclusive pressão por concentração da terra. Além disso, não há evidência de que o crescimento primário exportador aumente o emprego ou a massa salarial. As relações de trabalho que se estabelecem na produção agropecuária parecem configurar ainda uma situação de super-exploração do trabalho.

Em resumo, a prioridade ao agronegócio vem resultando na pressão sobre os recursos naturais, sobretudo a terra e a exploração do trabalho. Ambos os processos trazem profundas consequências para as populações rurais empobrecidas, que se vêem sob o risco de perder suas terras e territórios e assistem a consolidação de um modelo que gera poucos e precários empregos. Comemora-se a supersafra de 180 milhões de toneladas, porém, a metade dela é de soja, destinada principalmente para o mercado externo (China e Europa). Dessa forma os enormes investimentos no agronegócio, contribuíram negativamente no aumento do risco inflacionário nos alimentos, e impactaram negativamente sobre a segurança alimentar do país (Abra, 2013).

Além dos determinantes da ordem macroeconômica, a prioridade conferida ao agronegócio deriva também da correlação de forças política. É conhecido o poder da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional e sua capacidade de barganhar apoio aos governos mediante concessões de políticas públicas para o agronegócio (ampliação do crédito, renegociação de dívidas etc.). O poder dessa bancada se fez mais uma vez evidente na pressão pela flexibilização do Código Florestal. Esse poder político talvez explique também a falta de prioridade para a reforma agrária, tópico que será discutido mais adiante.

### **O apoio à agricultura familiar**

Como já comentado, o apoio à agricultura familiar, foi dado visando, principalmente, a produção de alimentos e o combate à pobreza rural. Esta opção esteve expressa de diferentes formas nos Programas de Governo e nos Planos Plurianuais (PPA)<sup>3</sup> assim como nos Planos Safras anuais.

No Programa de Governo do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) falava-se de estímulo especial para a agricultura familiar (através de maior volume de recursos para o financiamento produtivo, melhoria da assistência técnica e incentivos para a agroindustrialização dos seus produtos) em função de sua contribuição central para o desenvolvimento do mercado doméstico como uma das prioridades estratégicas para o período<sup>4</sup>. As opções daquele programa viriam a ser constituídas e aperfeiçoadas no primeiro Plano Plurianual (2004-2007), cuja elaboração contou com o engajamento limitado da sociedade civil (em muitos casos sem o tempo necessário para acrescentar propostas). Assim, nele se reafirmam a necessidade de consolidação da agricultura familiar, junto com a proposta de efetivar a reforma agrária (incluindo a revisão dos índices de produtividade) e a promoção do desenvolvimento sustentável, através da construção de uma futura política de desenvolvimento territorial.

No Programa de Governo do segundo mandato de Lula (2007-2010) se destaca a ideia de um “novo modelo de desenvolvimento”, propiciado através de uma política de inovação tecnológica e no melhor equacionamento da relação entre agricultura familiar, reforma agrária e agronegócio. A agricultura familiar seria beneficiada com a melhoria das condições de crédito e financiamento, e se esperaria dela um papel ativo tanto na segurança alimentar como na produção de biodiesel (que é um dos pontos fortes do Programa<sup>5</sup>. As prioridades do Programa relacionadas ao setor – consolidação da agricultura familiar, realização da reforma agrária e avanço do programa de desenvolvimento territorial<sup>6</sup> – também se refletiram no segundo PPA (2008-2011), mas não contou com o engajamento da sociedade civil pelo descrédito destes atores sobre a real influência dessa participação na implementação das políticas agendadas. Esse segundo PPA trouxe uma

3. Instrumento de planejamento do Estado que foi recuperado a partir do governo Lula. A alocação de recursos dos PPAs foi crescendo significativamente: de 2,4 trilhões de reais no PPA 2004-2007, passou a 3,5 trilhões no PPA 2008-2011 e a 5,5 trilhões de reais no atual Plano Mais Brasil (PPA 2012-2015) (Brasil, Ministério do Planejamento, 2012).

4. Cita, também, o incentivo à reforma agrária, que viria a contar com um programa específico, através da desapropriação por interesse social, com aumento do número de empregos no campo e uma efetiva distribuição dos ativos fundiários. A segurança alimentar é assumida como campo estratégico, principalmente com o anúncio do Programa Fome Zero (Delgado N. et al, 2010b: 2).

5. Propõe-se também a continuidade da reforma agrária, mas agora se destaca o reconhecimento dos direitos humanos de diferentes setores subalternos do meio rural (indígenas, quilombolas, assentamentos, etc.) com a ampliação da renda a da cidadania. E também o apoio ao setor de pesca.

6. Avanço que viria a ser comprometido pela preponderância dada ao PAC produtivo, sem relacionar este com o programa de desenvolvimento territorial.

agenda produtiva expressa principalmente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – que incluía a continuidade do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e sua integração com o Pronaf e uma agenda social – o “PAC Social” – no qual se destacava tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como mecanismo chave no processo de integração social, como o reconhecimento das demandas de políticas públicas de populações como os quilombolas, o combate ao trabalho escravo, o maior peso da perspectiva de gênero, a criação de um sistema específico de segurança alimentar e nutricional e, em geral, o combate às desigualdades sociais e regionais.

No Programa de Governo da presidente Dilma Rousseff (2010), se enfatiza a continuidade das políticas bem sucedidas dos governos Lula, pondo o foco na erradicação da pobreza extrema e no prosseguimento da redução das desigualdades sociais. No conjunto de medidas se reafirma uma política agrícola que fortalecesse a agricultura familiar e o agronegócio visando dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegurasse uma grande e sustentável transformação produtiva do Brasil, superando as desigualdades regionais. Nesta linha, os recursos anunciados para o plano de safra da agricultura familiar para a safra 2013/2014 totalizam R\$ 39 bilhões, sendo distribuídos da seguinte forma:

Como resultado geral desta opção estratégica durante os últimos dez anos a renda da agricultura familiar cresceu 52%, o que permitiu a ascensão eco-

### Quadro 1

#### Recursos do Plano Safra da Agricultura Familiar

Brasil, 2013 - 2014

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	R\$ 21 bilhões
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	R\$ 830 milhões
Garantia-Safra	R\$ 980,3 milhões
Seguro da Agricultura Familiar (Seaf)	R\$ 400 milhões
Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF)	R\$ 33 milhões
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	R\$ 1,2 bilhão
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	R\$ 1,1 bilhão
Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM)	R\$ 200 milhões
Outras ações (ações de inclusão produtiva tais como ATER e crédito de fomento para beneficiários do plano Brasil sem Miséria, programa nacional de documentação da trabalhadora rural etc.)	R\$ 13,3 bilhões
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 39 BI</b>

Fonte: MDA, 2013.

nômica de mais de 3,7 milhões de pessoas. A agricultura familiar passou a ser responsável por 4,3 milhões de unidades produtivas – o que representa 84% dos estabelecimentos rurais do país, respondendo por 33% do Produto Interno Bruto (PIB) Agropecuário e empregando 74% da mão de obra no campo.

A partir de 2005 houve o crescimento da quantidade produzida de alimentos, como milho, mandioca, feijão (em menor proporção), aves e trigo (no qual a participação da agricultura familiar representa 20% do total), com o aumento dos recursos disponibilizados e da inclusão em programas como o Pronaf, PAA e infraestrutura. Houve também avanços no reconhecimento da diversidade de povos e populações tradicionais no desenvolvimento rural (apesar dos fortes conflitos políticos em torno das terras que ocupam ou reivindicam) e no redesenho dos instrumentos das políticas para dar conta das especificidades de gênero. Houve um aumento grande da visibilidade do tema e do enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional assim como a própria atuação do Consea, a operacionalização da Losan e a da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional do direito humano à alimentação. O Programa Territórios da Cidadania procurou propiciar um espaço mais adequado para a intervenção governamental descentralizada e para a construção de uma institucionalidade territorial mais democrática (Delgado N. *et al*, 2010).

### **Fortalecendo o crédito para a agricultura familiar: o Pronaf**

Em geral, houve um aumento significativo de recursos de financiamento para a agricultura familiar, em particular do crédito de 4,2 bilhões de reais no ano safra 2002-2003 para 21 bilhões de reais no de 2012-2013. Manteve-se também a tendência à redução da taxa de juros (de 1,5% a 7,5% segundo a faixa, em 2003-2004, para 0,5% a 3,5% respectivamente), aumento dos limites do financiamento para custeio (28 mil em 2003-2004 para 100 mil reais em 2013-2014) e para investimento (36 mil em 2003-2004 para 150 mil reais na safra 2013-2014) e aumento da renda máxima para enquadramento no Pronaf, de 60 mil em 2003-2004 para 360 mil reais em 2013-2014 (com um aumento muito significativo no último ano). No caso do Pronaf B, voltado para agricultores de menor renda, a renda bruta máxima do enquadramento passou de 2.500 reais a 10.000 reais, sendo que no último ano cresceu significativamente o valor máximo possível do contrato: de 2.500 em 2012-2013 para 3.500 reais em 2013-2014.

Houve uma adaptação e diversificação das linhas de crédito, ajustando-se à crescente demanda, conformando-se assim as linhas para agroindústria, floresta, semiárido, agroecologia, eco, turismo rural, pesca, jovem e mulher, entre outras. Através destas adaptações foram diversificadas as atividades eco-

nômicas apoiadas assim como foram incluídos outros beneficiários: desde agricultores com maior renda e grandes cooperativas até públicos não necessariamente agrícolas, como pescadores artesanais, extrativistas e quilombolas.

Também houve avanços na flexibilização das condições financeiras (redução da taxa de juros, expansão da carência, aumento do limite de recursos por contrato etc.) e na simplificação das condições de acesso (redução de alguns entraves bancários, maior facilidade de obtenção da Declaração de Aptidão, eliminação da classificação por grupos de agricultores etc.) (Delgado N. *et al.*, 2010).

Houve um aumento da taxa de execução de recursos (média de 83% entre 2003-2004 e 2008-2009) e um aumento do número de contratos, ainda que em proporção menor ao aumento do valor médio – de 3.344 reais em 2003, para 8.639 reais em 2011, o que indica uma maior concentração de recursos. Houve uma tendência a aumentar as operações de investimento, principalmente por influência da linha Mais Alimentos, lançada em 2008. Assim enquanto em 2003 a compra de máquinas e equipamentos (tratores, colheitadeiras etc.) representava 25% dos contratos de investimento (com um montante de 95 milhões reais), em 2011 ela representava mais do que 50%, com montantes maiores de 1,5 bi de reais (Wesz JR e Grisa, 2012).

Houve mudanças significativas na participação de associações no Programa. Com a ampliação do limite do patrimônio líquido das cooperativas para fins de enquadramento (de 3 milhões em 2003-2004 para 150 milhões de reais em 2012-2013) e a redução do número mínimo de agricultores familiares nos quadros das cooperativas (de 90% em 2003-2004 para 70% em 2008-2009) o Pronaf passou a dar maior espaço para as cooperativas de grande porte, num contexto geral de fortes desafios para as pequenas cooperativas (Wesz Jr e Grisa, 2012)

Em termos de distribuição de recursos também ocorreram desigualdades em termos de cultivos, regiões e tipos de agricultores. Houve um aumento inicial dos recursos para cultivos alimentares (milho e mandioca), os quais receberam 52% do montante no período 2002-2009. Porém, a partir de 2007 se manifesta uma tendência decrescente frente ao aumento dos cultivos de exportação (soja e café), os quais tinham se mantido numa média de 30% no período e alcançam 37% em 2009. Em termos de regiões, entre 2002 e 2007 houve um aumento da distribuição de recursos para o Nordeste (de 15% para 26%) e uma diminuição do Sul (51% para 39%). Mas em 2008 o Sul volta a concentrar 52% do total e o Nordeste desce para 16%. Em termos de tipo de agricultores familiares, a participação dos agricultores do grupo A (principalmente agricultores assentados) desce de 20% em 2002/2003 para 5%

em 2007/2008, enquanto os agricultores mais capitalizados (grupos D e E) aumentaram sua participação conjunta de 51% para 67% no mesmo período. Assim, as desigualdades de acesso a recursos, apesar de terem sido reduzidas, persistem na distribuição regional (concentração no Sul) e no tipo de agricultores (agricultores familiares mais modernizados).

Com as modificações do Plano Safra Mais Alimentos – instituído a partir do ano agrícola 2008-2009 que foi motivado pela crise mundial de alimentos e que visou fortalecer a produção doméstica e manter o poder de compra dos consumidores – manifestou-se, na prática, a reconcentração de recursos no Sul do país e nos agricultores mais capitalizados. Especificamente, com modificações como o maior peso dado às linhas de crédito para investimentos em tratores e maquinário, o qual favoreceu aos agricultores do Sul inseridos em cadeias agroindustriais; apoio às cooperativas do leite, através da ampliação do Pronaf Agroindústria inserindo um novo público mais presente no Sul; e a extinção dos grupos de agricultores C, D e E, o que favorece a operacionalização de contratos de valor médio maior pelos bancos aos agricultores mais capitalizados, reproduziu-se os problemas de distribuição de recursos iniciais do Pronaf, que tinham sido superados durante o primeiro governo de Lula (Delgado, N. *et al*, 2010). O panorama hoje é a prioridade aos agricultores familiares mais capitalizados, da região Sul e produtores de soja. Em paralelo, cresceu o endividamento do setor agrícola, com maiores custos para o governo nos processos de renegociação da dívida.

### “SEGURANÇA PARA QUEM PRODUZ”: SEGURO E INSTRUMENTOS DE COMERCIALIZAÇÃO QUE BENEFICIAM A AGRICULTURA FAMILIAR

Durante os dez anos do governo do PT foram ampliados e/ou desenvolvidos instrumentos de proteção dos estabelecimentos familiares em relação ao clima, preço e renda visando “dar segurança a quem produz”. O Programa Garantia Safra criado em 2002, voltado para agricultores da região do semiárido nordestino cobriu 1,2 milhões de famílias em 2013-2014, com recursos de 980,3 milhões de reais. Em 2003 foram criados o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF). Ambos os programas tiveram estendida sua cobertura para os agricultores familiares de menos recursos, que acessam o Pronaf B. Os recursos do SEAF em 2013-2014, cresceram para 400 milhões de reais. No PGPAF foi ampliado tanto a proteção de preço como o número de culturas (49 no Plano Safra 2013-2014, com recursos de 33 milhões de reais).

Nestes dez anos, em termos de segurança na comercialização através do acesso a mercados institucionais pelos produtos da agricultura familiar,

destacam-se dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Criado em 2003, o PAA, ganhou legitimidade através de suas inovações em termos da sua proposta inter setorial, com a integração da ponta da produção com a ponta do consumo e da articulação de redes de organizações de base, movimentos sociais e organizações não governamentais. Ele também inovou com a execução conjunta pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo MDA e a Conab (Delgado, N.; Leite e Wesz Jr 2010). O governo compra os alimentos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para formação de estoques e atendimento a populações com insegurança alimentar. O programa foi desenvolvendo uma série de modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar, Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite e Compra Institucional. Através delas os produtos destinados à doação são colocados à disposição de entidades da rede sócio-assistencial nas diferentes regiões do país, e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo governo federal. Outra parte dos produtos são adquiridos pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas, associações), visando a formação de estoques próprios, que serão comercializados em mercados públicos ou privados, em momentos de preços mais favoráveis. A compra pode ser feita sem licitação. Os preços não devem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais. O valor limite que cada agricultor pode obter a cada ano tem aumentado continuamente chegando a 5,5 mil na safra 2013-2014 e 6,5 mil reais para o produtor que é ligado a uma cooperativa. Na modalidade Compra Institucional, os estados e municípios podem diretamente e com seus próprios recursos, comprar produtos da agricultura familiar num valor limite de 8 mil reais por fornecedor e destinar esses produtos para hospitais públicos ou restaurantes de órgãos governamentais.

Houve um crescimento contínuo da disponibilidade de recursos (165 milhões de reais em 2003-2004, para 1,2 bilhões de reais em 2013-2014). Entre 2003 e 2012 foram executados 4,2 bilhões de reais. O número de agricultores familiares participantes do PAA cresceu de 42 mil em 2003 para 192 mil em 2012 (mas ainda assim é um número bem pequeno em relação ao total de agricultores familiares, colocando-se um grande desafio no que se refere à cobertura do programa).

Em termos de distribuição de recursos, a região Nordeste canalizou, entre 2003 e 2010, 47% do total dos recursos, frente a 21% da região Sudeste e 20% da região Sul, enquanto a região Norte ficou somente com 7% e o Centro Oeste com 5%. Os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba e Per-

nambuco apresentaram o maior volume de recursos alocados. Nota-se que, tanto no período 2006-2007 como no 2009-2010, houve um crescimento da região Sul no total de recursos recebidos, com uma diminuição relativa do Nordeste (situação semelhante à vivenciada pelo Pronaf).

As modalidades da Doação Simultânea e do PAA Leite representavam conjuntamente 76% dos recursos do programa entre 2003 e 2010. Cabe lembrar que o PAA Leite existe apenas no Nordeste e em Minas Gerais, o que explica em parte a importância relativa do Nordeste no programa. No governo Dilma está havendo uma tendência a promover a ampliação de compras institucionais e/ou em grande escala, diminuindo o espaço das compras através de redes e organizações sociais.

Com a Lei da Alimentação Escolar, encaminhada ao Congresso por Lula, a pedido do Consea e do MEC e aprovada um tempo depois, ficou determinado que 30% dos recursos do FNDE ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teriam que ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar visando não só estimular este tipo de agricultura, mas também fornecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas. Assim o PNAE se transformou numa nova via de acesso a mercados institucionais para os agricultores familiares. Assentados de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas têm prioridade no PNAE. Com a incorporação do ensino médio, definida na mesma lei e os reajustes *per capita*, o orçamento já está acima de R\$ 4,3 bi. Os limites de compra por agricultor têm sido ampliados 9 mil a 20 mil reais o que, por um lado permite o fortalecimento dos agricultores familiares participantes, mas por outro limita a inclusão de um maior número de agricultores familiares no mercado institucional (Wesz Jr., 2012).

### RECONSTRUINDO A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Outro componente da opção estratégica de apoio à agricultura familiar foi a reconstrução e promoção da assistência técnica e extensão rural, depois de seu quase desmantelamento como serviço público. Em 2005 foi instituído o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) e, em 2010, foi promulgada a lei da Assistência Técnica e Extensão Rural que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e cria o Programa Nacional de ATER. Esse esforço de reconstrução foi marcado por diferentes concepções e disputas, dentro e fora do governo, principalmente em torno de questões como: o desenvolvimento sustentável; o modelo de agricultura a ser promovido (o convencional da revolução verde ou o fundado em princípios da agroecologia); a homogeneização do setor ou o respeito às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais

do país; a relação entre conhecimento popular e conhecimento científico, com os riscos do retorno ao difusionismo e a centralidade da produção científica na inovação tecnológica, gerada em gabinetes e sem a devida interlocução com o saber popular; a importância de tecnologias para a agricultura familiar adaptadas e construídas coletivamente, com vistas à ampliação da autonomia das famílias; a exclusividade da aplicação dos recursos do sistema para a agricultura familiar questionando a tentativa de uso de recursos públicos para financiar e difundir inovações tecnológicas para o fortalecimento do agronegócio; e, em geral, frente ao avanço dos processos de privatização na década anterior, o repensar do espaço dos atores do mercado, da sociedade e do Estado na promoção desses serviços.

Tendo como referência este campo de disputas, o sistema vem trabalhando por meio de parcerias do MDA com instituições públicas estaduais e privadas, principalmente ONGs, que são contratadas através de chamadas públicas depois de uma identificação da demanda pelo MDA. São feitas também parcerias com as unidades da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) nos 26 estados e no Distrito Federal (DF). Foi criado o Portal da Cidadania, que hospeda 14 redes temáticas – com destaque para agroecologia, agroindústria familiar, turismo rural, metodologias participativas, cadeia produtiva do leite e biodiesel – articuladas por mais de 500 agentes de desenvolvimento, que qualificam e disponibilizam informações para mais de 20 mil técnicos e agricultores. As chamadas públicas de ATER permitiram que organizações da sociedade civil com larga experiência e respectiva qualificação técnica e metodológica em apoio à agricultura familiar, povos tradicionais e assentados da reforma agrária ganhassem editais e ampliassem sua atuação diferenciada, ressalva-se, contudo, que as condições dos editais são muitas vezes inadequadas à realidade de organizações da sociedade civil, tais como a necessidade de pré-financiamento da atuação.

Em 2011 foi promovida a 1ª Conferência Nacional de ATER, que envolveu, em seu processo, 40 mil pessoas e indicou a criação de um sistema nacional para articular os serviços de ATER de forma pública e universal, voltado exclusivamente para a agricultura familiar e fundamentada nos princípios da agroecologia. Estas propostas da Conferência – ampla participação, agroecologia, exclusividade para a agricultura familiar – teriam sido ignoradas, no anúncio em 2013 da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) como parte do MAPA e não do MDA. Seguindo o modelo da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a Anater é proposta como um serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Trabalhando em

parceria com a Embrapa (responsável pela pesquisa agropecuária), a Anater vai continuar credenciando as entidades públicas e privadas de assistência técnica e extensão rural, qualificar técnicos e serviços e monitorar os resultados, visando maior produção, produtividade e eficiência. Os recursos financeiros no sistema tem crescido significativamente, sobretudo nos últimos anos. Em 2003 o investimento do MDA em ATER foi de 46 milhões de reais. No Plano Safra 2012-2013 foi de 542 milhões. Para 2013-2014 estão alocados 830 milhões de reais. E, para 2014, a ANATER teria um orçamento de 1,3 bi.

Em que pese a ampliação da ATER, percebe-se a necessidade de qualificação crescente da mesma para as necessidades da agricultura familiar empobrecida, assentados e povos tradicionais. A ATER do eixo do Plano Brasil Sem Miséria de inclusão produtiva, por exemplo, ocorre através de assistência individual às famílias, acompanhado de investimento também individual em algum processo produtivo. A experiência de várias organizações públicas e não governamentais aponta que a superação da pobreza requer justamente o fortalecimento de processos coletivos, através dos quais se alteram as relações de poder subjacentes à exclusão e cria-se ambiente de resiliência mais forte. Por outro lado, há insuficientes processos de capacitação dos técnicos para que as melhores práticas e metodologias de ATER para esse público sejam aprofundadas e compartilhadas, diante da insuficiência da formação nesses conteúdos.

Por outro lado há o imenso desafio de assegurar que a recém-criada ANATER não se transforme em veículo para aprofundar o modelo de desenvolvimento centrado no agronegócio. O fato de que em sua criação foram ignorados importantes acúmulos da conferência de ATER, tais como ampla participação, agroecologia e exclusividade para a agricultura familiar, indica a necessidade de forte atuação para que essa agência seja voltada exclusivamente para o desenvolvimento rural focado na agricultura familiar dos assentados da reforma agrária e dos povos tradicionais.

### FORTALECENDO A INSTITUCIONALIDADE E A PARTICIPAÇÃO

Houve avanços na institucionalização dos mecanismos de política direcionados à agricultura familiar através, principalmente, da Lei da Agricultura Familiar (nº 11.326 de 24/07/2006), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (nº 11.346 de 15/09/2006), da Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (nº 12.188 de 11/01/2010) e a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pelo Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

Principalmente no primeiro governo Lula, houve uma ênfase na construção de espaços públicos, com a criação e multiplicação de diferentes arenas – consul-

tivas ou deliberativas – como conselhos, conferências, câmaras etc., envolvendo representantes da sociedade civil, do governo e, em alguns casos, atores do mercado. Como exemplos, pode-se mencionar a reativação do Consea; a criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters); o fortalecimento do Condraf e, com a ênfase no desenvolvimento territorial, o enfraquecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis (CMDRs); e a realização de Conferências locais, territoriais, estaduais e nacionais, como a Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (Delgado N. et al, 2010)

## SEGUNDA APOSTA ESTRATÉGICA: O COMBATE À POBREZA RURAL

No Brasil, assim como em muitos outros países do Sul, os índices de proporção de pobreza e indigência são maiores no meio rural. As condições de vida nas áreas rurais expressas através de indicadores econômicos e sociais como, por exemplo, nível de pobreza monetária, nível de analfabetismo, precariedade das condições do trabalho (incluindo a ausência de direitos trabalhistas), acesso ao saneamento básico, à saúde e educação de qualidade, à cultura e lazer, à internet e computadores, entre outros, são piores que no meio urbano, assim como tem sido mais lenta e difícil sua superação com as políticas postas em prática pelos governos.

No Brasil a população rural não é algo residual. Segundo a projeção populacional da Cepal, ao contrário do que aconteceu durante o período de crescimento econômico acelerado dos anos 1960 e 1970, a população rural ficará relativamente estável entre 2010 e 2050, compreendendo aproximadamente 30 milhões de pessoas, ou mais, caso venha a se adotar no Brasil o critério sugerido pelas Nações Unidas de incluir no cálculo da população rural a população residente nos pequenos municípios - que é hoje considerada como urbana - tendo em vista sua dependência das atividades agrícolas (Dedecca, C.; *et al.* 2012). Neste caso o número chegaria a quase o dobro, 57 milhões de pessoas ou 30% da população do país. É um contingente populacional muito significativo que, enquanto sujeitos das políticas, portadores de direitos e participando ativamente nos processos políticos, econômicos, ambientais e sociais dos territórios onde vivem podem criar para o país uma janela de oportunidade em termos de construção de um novo modelo de desenvolvimento, mais justo e sustentável.

As transformações já vêm ocorrendo. Não se pode mais caracterizar o meio rural brasileiro como estritamente agrícola ou agropecuário. O meio rural ganhou novas funções e novos tipos de ocupações: atividade de serviço, como turismo rural, lazer, artesanato, preservação e conservação da natureza, produção orgânica etc. O rural tem se tornado um espaço de trabalho, espaço de vida e espaço de moradia (Wanderley: 2000).

### A má distribuição da terra nas “velhas” e “novas” caras da pobreza rural

Neste contexto de mudanças se apresentam “velhas” e “novas” caras da pobreza rural. Isto é, a pobreza como um fenômeno multidimensional que não se manifesta só pela insuficiência de renda, mas também pela fome, analfabetismo, a falta de moradia, de luz elétrica e de acesso à água. E, em sua nova face, pelos limites da qualidade da educação rural, do acesso à saúde, nas condições de trabalho precárias e em carências localizadas. Porém, independentemente das faces que assuma, na pobreza no meio rural, existe uma correlação inicial entre pobreza, fragilidade da agricultura familiar e elevada concentração fundiária (Soares, 2003).

A velha pobreza se concentra no Nordeste, tendo como fatores determinantes a ocorrência das secas e a privação de acesso à água e à terra. Ou no Sul, onde os maiores índices de pobreza rural se manifestam em microrregiões onde predomina o latifúndio. Ou ainda na Amazônia, onde a pobreza está relacionada à falta de acesso à terra e à precariedade das relações de trabalho. Em termos da nova cara da pobreza rural, os últimos estudos – (Mattei, 2012); (Valadares *et alli*, 2012) e (Miranda e Tiburcio, 2013) – apontam que também a privação de acesso à terra é um fator constante associado à pobreza. Por exemplo, no Centro Oeste, com um modelo de desenvolvimento econômico centrado na expansão do agronegócio e com o PIB *per capita* de 5,3% (o maior no país), a região teve o pior desempenho na redução da taxa da pobreza (-0.9%) e a segunda pior performance na redução da indigência (-2,3%) (Valadares *et alli*. 2012). Ou também no Nordeste, onde temos uma “precarização da pobreza rural” em áreas de forte concentração de terra e em atividades “de ponta” como fruticultura, cana-de-açúcar e soja, todas voltadas à exportação. Assim vemos que é exatamente essa modernização impulsionada pelo agronegócio, associada a outros processos como a expansão do extrativismo mineral, que está também reproduzindo a pobreza e fortalecendo as suas causas estruturais (como a expropriação e concentração de terras pelos grandes proprietários e a precarização e exploração do trabalho rural).

Neste modelo excludente os pobres, em relação à condição de atividade dos indivíduos e a categoria ocupacional são:

a) aproximadamente 47% dos desocupados rurais, o que nos remete aos dilemas de um modelo de desenvolvimento agrícola fundado no capital intensivo e na concentração de terras, frente a um modelo de desenvolvimento mais justo e inclusivo, fundado na democratização do acesso à terra como eixo central da geração de trabalho e renda nas áreas rurais são:

b) 38% dos trabalhadores por conta própria e familiares não remunerados, que estão numa condição de pobreza relacionada principalmente à reprodução de minifúndios entre os agricultores familiares, que bloqueiam alternativas para um desenvolvimento fundado em pequenas propriedades;

c) 28% de assalariados vinculados ao setor privado, o que aponta para a precarização das relações de trabalho, principalmente para um trabalhador com baixo nível de escolaridade (Valadares et al. 2012:282)

Também se destacam limites e vulnerabilidades na situação dos trabalhadores não agrícolas residentes nas áreas rurais. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (Pnad) 2009, 48,9% não possuem carteira assinada e 49,9% destes trabalhadores não contribuem para a previdência social, atestando a situação de precariedade do trabalho nas áreas rurais. Os três estados onde se dá a maior precariedade são Pará, São Paulo e Bahia, o que comprova que a precariedade não é algo do passado ou de regiões rurais tradicionais, mas que está presente tanto na expansão da fronteira agrícola como nos setores mais dinâmicos do agronegócio (Valadares et al. 2012).

A situação de vulnerabilidade é também muito alta entre os trabalhadores agrícolas residentes nas áreas rurais: 71% deles não possuem carteira assinada e 87,3% dos trabalhadores temporários são informais, assim como 46,5% dos empregados permanentes (Valadares et al. 2012).

Mas junto com essas relações fundantes (expropriação e concentração de terras pelos grandes proprietários e a precarização e exploração do trabalho rural), a negação de direitos, os limites e a precariedade do acesso a serviços básicos de qualidade se apresentam como outras causas que produzem e reproduzem a pobreza para além da sua dimensão econômica.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 2010 popularizou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que levanta a necessidade de compreender a pobreza para além da questão econômica, tendo em conta as variáveis das privações de direitos sociais. Os dados da pesquisa para a estimativa do IPM do Brasil se referem a 2006: no país, 8,5% da população vivia em pobreza multidimensional, e 13,1% estão em risco de entrar nessa condição (ONU, Pnud, 2010)

No campo acadêmico brasileiro assim como nos debates dos formuladores e implementadores de políticas governamentais, as questões como pobreza monetária, linhas de pobreza e multidimensionalidade da pobreza vêm sendo discutidas já faz bastante tempo. Mas o fato é que o Brasil não dispõe de indicadores multidimensionais oficiais que definam linhas de pobreza e de indigência. Assim, o MDS e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em estudo baseado no Censo 2010, consideram que 8,5% da população rural

brasileira – 16 milhões de pessoas – estão abaixo da linha da pobreza. Este percentual é 58% maior que o Pnad de 2009, segundo a qual seriam 5,38% (10 milhões de pessoas)<sup>7</sup>. Este número seria de 3,68% segundo Neri, caso se considere como critério de corte cálculos sobre a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE (Neri *et. alli.*, 2012). Outra forma de definir a pobreza, incorporada por um grande número de estudos, tem sido adotar o corte utilizado pelas políticas de combate à pobreza, em particular o programa Bolsa Família: pobreza monetária, quando a renda familiar *per capita* é igual ou inferior a 140 reais; e indigência, quando a renda for igual ou menor a 70 reais. Para facilitar o diálogo com os estudos oficiais, os dados a seguir acompanham o critério de corte do Bolsa Família

### A diminuição da pobreza monetária

A retomada do crescimento a partir de 2003, com ênfase na geração de empregos, particularmente formais (11,2 milhões de empregos formais de saldo líquido, entre 2003 e 2010, segundo dados da Caged, Ministério do Trabalho) e o aumento do salário-mínimo, junto com o escopo de políticas sociais, segurança alimentar, saúde, educação, acesso ao crédito, programas de infraestrutura social etc., assim como programas específicos de transferência de renda, por exemplo o Bolsa Família, contribuíram para reduzir as privações agudas, tanto pelo lado da renda como do acesso ao bem-estar. A uniformidade de direitos entre as populações rurais e entre os sexos garantida pela Constituição, o piso previdenciário e de pensões, e a expansão da assistência social no meio rural também contribuíram para a melhoria da renda das famílias rurais em situação de pobreza (Lavinhas e Cobo, 2012).

Tomando em consideração os dados da Pnad entre 2004 e 2009, houve avanços significativos na superação da pobreza e da indigência monetária. A indigência – medida em termos monetários – caiu de 14,8 milhões de pessoas (ou 7,9% da população) em 2004 para 10 milhões (ou 5,4% da população) em 2009. A pobreza monetária caiu de 27,5 milhões (ou 14,8% da população) em 2004 para 18,7 milhões (ou 10,1%) em 2009.

O quadro no meio rural também progrediu, apesar do seu enorme passivo, já que a percentagem de indigentes e pobres – em termos de renda monetária – nas áreas rurais é bem maior que no meio urbano. Assim no meio rural a indigência caiu de 5,9 milhões de pessoas (19,6% da população rural) em 2004 para 4 milhões (13,4% da população rural) em 2009. E a pobreza

7. No caso da PNAD, cabe lembrar que somente a partir de 2004 os dados da região Norte, passaram a integrá-la.

monetária caiu de 8,2 milhões (ou 27,4% da população rural) em 2004 para quase 6 milhões (ou 19,9% da população rural) em 2009<sup>8</sup>.

Em todo o Brasil, em 2009, temos, ainda, aproximadamente 29 milhões de pessoas (ou 15,5% da população) vivendo em situação de indigência (10 milhões) e pobreza (18,7 milhões) monetárias. Desse total temos, no meio rural, 10 milhões (ou 33% da população rural), sendo que 4 milhões em situação de indigência e 6 milhões em situação de pobreza monetárias<sup>9</sup>.

A indigência e a pobreza rural monetária caíram em todas as regiões do país. Em 2009 as regiões com maior percentagem de indigentes rurais eram Nordeste (12%), Norte (6%), Centro-Oeste (3%), Sudeste (2%) e Sul (2%). Em termos de pobreza, a sequência se mantém: Nordeste (30%), Norte (19%), Centro-Oeste (10%), Sudeste (8%) e Sul (7%).

A desigualdade medida pelo Índice de Gini diminuiu no meio rural, alcançando 0.489 em 2009, 10,3% inferior ao do país. A queda desse índice, entre 2003 e 2009 foi maior no campo (8,3%) que na totalidade do país (6,5%) (Neri, 2012: 23).

A proporção de proprietários de terra cresceu de 64,08% para 70,79% entre 2003 e 2009 (Neri, et. al., 2012). Este aumento não elimina a precariedade da situação empregatícia e empresarial no campo. Segundo dados da Pnad tinha caído a proporção de ocupados que moram no mesmo terreno do estabelecimento em que trabalham (de 54,8% em 2003 para 48,5% em 2009). Também caiu, a proporção de moradores da área rural que exerceram algum tipo de atividade de subsistência (cultivo, pesca ou criação de animais) destinada à própria alimentação (de 6,1% em 2003 para 5,1% em 2009). O percentual de empregados que tinham alguma parceria com o empregador caiu à metade em 2009.

A composição da renda familiar dos domicílios pobres rurais, em 2009, era de 68,6% do trabalho, 8,6% de aposentadorias ou pensões, 1,1% de abono, alugueis e pensões e 21,7% de outros rendimentos. Esta última fonte – outros rendimentos - vinculada ao acesso a recursos de programas como o Bolsa Família, foi a que mais cresceu (era 12,2% em 2004), enquanto as outras diminuíram (trabalho e aposentadorias e pensões) ou ficaram iguais (abono etc.).

8. Junto com a diminuição da pobreza monetária, autores como Neri, apontam que teria aumentado a classe C no campo (também centrada na renda monetária): 3,7 milhões passaram a integrar a classe C, isto é, 9,1 milhões de pessoas em 2009. De 20,6% da população rural em 2003, a classe C cresceu proporcionalmente a 35,4% em 2009 e segundo projeções de Neri chegaria à metade da população em 2014, a mesma proporção do conjunto dos países (Neri, et. al., 2012).

9. Caso se tomem os dados do Censo de 2010, aproximadamente 50% da população rural está em situação de pobreza monetária e, uma parte adicional significativa, estaria muito próxima de cair nesta situação. Com o ritmo menor de queda da pobreza monetária no meio rural, se corre o risco de manter uma elevada proporção da população em situação de pobreza monetária, no campo nos próximos anos (Dedecca, C. 2012).

A taxa de atividade da população pobre e indigente rural, ainda que decrescendo, permanece alta – ambas em torno de 75% - frente a 55% no caso dos indigentes urbanos e 60% no caso dos pobres urbanos. O direito a um benefício como o do programa Bolsa Família, provavelmente permitiu às populações pobres e indigentes não assumir atividades degradantes e muito mal remuneradas, fortalecendo o mercado de trabalho rural (Lavinás e Cobo, 2012).

### **A questão do emprego: houve progressos mas os desafios continuam**

Entre 2001 e 2009, principalmente a partir de 2002 e com picos positivos em 2004 e 2005, houve uma importante recuperação do nível de emprego na agricultura (foram criados 323 mil novos empregos, com um crescimento de 7,5%). Os empregados residentes nas áreas rurais, que exercem atividades não agrícolas (indústria, comércio e serviços) tiveram um crescimento maior no período (964 mil novos empregos, com um crescimento pouco abaixo de 40%), principalmente após 2004 (Balsadi, 2012)

Houve melhoras na elevação dos níveis de escolaridade dos empregados agrícolas de empregados com mais de 8 anos de estudo (de 11,6%, em 2003, para 18,4%, em 2009). Também aumentou o nível de formalidade nas relações trabalhistas: a percentagem de empregados agrícolas que contribuíram para a previdência cresceu de 30,8% em 2003 para 40,6% em 2008 (diminuindo para 35,9% em 2009). No caso dos empregados não agrícolas, o aumento foi menor: de 46,6%, em 2003, para 52,1%, em 2009. O período trouxe ganhos reais para os empregados agrícolas (de 16% em 2003 para os que recebiam mais de um salário-mínimo, para 57,9% em 2008, descendo para 31,2% em 2009). O rendimento médio destes trabalhadores variou de R\$ 366,84, em 2001, para R\$ 478, 24, em 2009, com um ganho de 40,4% no período. Os empregados não agrícolas, com um piso maior, também tiveram um ganho real de salário de 28,4%, passando de R\$ 496,78, em 2001, a R\$ 638,08, em 2009 (Balsadi, 2012).

O trabalho infantil – menos de 16 anos – baixou tanto nos empregos agrícolas como nos rurais não agrícolas (de 2,9% em 2003 para 1,8% em 2009).

Porém, em que pese a estes avanços, se apresentam várias dificuldades e desafios. Destacamos em primeiro lugar que, entre os trabalhadores agrícolas residentes nas áreas rurais, 71% não possuem carteira assinada e 87,3% dos trabalhadores temporários são informais, assim como 46,5% dos empregados permanentes (Valadares et al., 2012). Além disso, destacamos: índice de analfabetismo elevado dos empregados na agricultura (25% em 2009); jornadas de trabalho extensas (mais de 45 horas semanais) muitas vezes associadas aos ganhos por produtividade (em 45% dos empregados agrícolas); grandes diferenças de salário entre homens e mulheres nas mesmas atividades (as mulheres ganham entre 60% e 75%,

em média, menos que os homens); exclusão digital entre assalariados (em 2004, só 0,6% das famílias de empregados agrícola tinham computador contra 2,7% das famílias pluriativas); acesso à saúde muito precário; polarização na qualidade do emprego entre as regiões e as principais culturas; diferenças nas condições de vida das famílias dos empregados na agricultura em função das diferentes formas de inserção no mercado de trabalho e local de moradia; no caso de empregados rurais dedicados à atividades não agrícolas há forte presença dos serviços domésticos (15,6% do total de ocupados em 2009), com nível de formação baixa e menores rendimentos; entre estes empregados rurais não agrícolas continua sendo forte a diferença entre o salário recebido pelas mulheres em relação aos homens (70% a 80% da média dos homens). No caso de empregados agrícolas e não agrícolas pobres, mesmo com extensas jornadas de trabalho, muitos não chegam a ganhar sequer o salário-mínimo vigente (Balsadi, 2012). Da mesma forma observa-se a continuidade de condições de trabalho degradantes em vários setores do agronegócio, com jornadas excessivas, remuneração por produtividade, exposição a riscos e intempéries etc. Esses desafios não foram acompanhados do fortalecimento proporcional da capacidade de fiscalização do Ministério do Trabalho, cuja tarefa de impedir as violações dos direitos trabalhistas em geral e erradicar o trabalho forçado é gigantesca diante das dificuldades de fiscalizar uma agricultura patronal que ocupa um território de proporções continentais. O Plano Brasil Sem Miséria deveria ser mais ousado no objetivo de erradicar a pobreza entre assalariados rurais, ao mesmo tempo em que a fiscalização sobre o agronegócio deve ser ampliada e o apoio ao mesmo condicionado à plena realização dos direitos trabalhistas.

### **Os principais programas de transferência direta de renda monetária**

O PBF foi o principal programa focalizado de combate a pobreza durante os dez anos de governo do PT. Ele começou atendendo em 2003 a 3,6 milhões de famílias, com um investimento de 3,3 bilhões de reais e foi se expandindo. Além do seu impacto na renda monetária das famílias pobres e indigentes, as condicionalidades do Bolsa Família, teriam contribuído para a diminuição do trabalho infantil, especialmente no meio rural<sup>10</sup>. Em 2009, um total de 674 mil menores deixaram a condição de pequenos trabalhadores (redução em 45% em relação a 2004). A diminuição foi mais acentuada entre as famílias pobres e indigentes. Porém restavam ainda, em 2009, um total de 800 mil menores na condição de pequenos trabalhadores (principalmente em famílias não pobres) (Lavinias e Cobo, 2012).

10. Em 2006 houve a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), no Bolsa Família.

Apesar do seu êxito, por não ser um direito, mas um programa que responde a restrições orçamentárias, com um limite de número de beneficiários e dificuldades no cadastro, revelou ineficiência horizontal. Assim em 2009, dos 2,2 milhões de arranjos familiares ou 29 milhões de pessoas pobres e indigentes elegíveis para o PBF, 9 milhões, ou um terço, estavam fora dele. Surpreendentemente, a taxa de não cobertura do programa era menor na área rural que na urbana. Mais ainda assim, 607 mil domicílios rurais ou 2,4 milhões de pessoas no meio rural, que apresentavam as condições de elegibilidade, estavam fora do programa (Lavinias e Cobo, 2012).

74

Em 2012, já inserido no Plano Brasil Sem Miséria, o número total de pessoas atendidas aumentou, alcançando 13,9 milhões de famílias, com uma execução orçamentária de 21,1 bilhões de reais. Em média, aproximadamente 30% dos benefícios são distribuídos no meio rural, sendo que aproximadamente dois terços na região Nordeste.

Em termos de seguro social, isto é, o pagamento de auxílios, pensões e aposentadorias mediante contribuição regular, nas áreas rurais onde domina a informalidade, dois de cada três indivíduos no meio rural não tem cobertura de renda de substituição, via seguro social. Para os que conseguem comprovar trabalhar em regime familiar, tem a possibilidade de cobertura na gravidez e na aposentadoria. As aposentadorias, vinculadas ao salário-mínimo, são um mecanismo muito efetivo na redução de pobreza. A importância que a conquista do direito à aposentadoria vem tendo no meio rural é reconhecida pelas famílias de agricultores familiares. Porém, o número real de aposentadorias não é tão alto como o que é difundido por uma versão crítica da conquista desse direito, muito recorrente e que apresenta o meio rural vivendo de aposentadorias e pensões importantes. Na realidade, do total dos domicílios rurais, só 29% deles tinham renda proveniente da aposentadoria e 10% de pensões (bem próximo ao meio urbano, onde as aposentadorias estão presentes em 24% dos domicílios e as pensões em 12%) (Lavinias e Cobo, 2012).

Outro programa de transferência direta de renda monetária tem sido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido pela Constituição Federal e que atende aproximadamente a 3,6 milhões de pessoas (dados de março de 2012) assegurando um salário-mínimo mensal a 1,7 milhões de idosos e a 1,9 milhões de crianças, adolescentes ou adultos com doença crônica ou alguma deficiência que a incapacite para a vida independente e para o trabalho.

### **O gasto social e os programas de infraestrutura social para enfrentar a pobreza não monetária**

As despesas com juros e a formação de elevados *superávits* fiscais tem limi-

tado o gasto público federal na área social. Nesta área tem sido priorizado o gasto com transferências monetárias diretas sobre a provisão de serviços públicos: o gasto com transferências monetárias correspondeu a 75% do gasto público entre 2001 e 2009. O perfil e o crescimento do gasto público não foi suficiente para satisfazer a demanda de bem-estar da população, especialmente a rural.

Assim a situação dos serviços de saneamento básico em áreas rurais continua sendo um grande desafio, apresentando um elevado *déficit* de cobertura. Segundo a Pnad/2009, apenas 32,8% dos domicílios nas áreas rurais estão ligados a redes de abastecimento de água com ou sem canalização interna enquanto 67,2% capta água sem nenhum tratamento. O esgoto sanitário atende apenas 5,7% dos domicílios rurais, 20,3% utilizam a fossa séptica, enquanto o 74% dos domicílios depositam os dejetos em “fossas rudimentares”, lançam em cursos d’água ou diretamente no solo a céu aberto agravando a situação de saúde das famílias rurais<sup>11</sup>. Somente 26,3% dos domicílios rurais tem acesso à coleta direta de resíduos sólidos. Frente a este quadro, o governo tem determinado a elaboração do Programa Nacional de Saneamento Rural, de responsabilidade do Ministério da Saúde por meio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que atua nos municípios de até 50 mil habitantes<sup>12</sup>. O programa, ainda em elaboração, tem como objetivo promover a universalização do acesso ao saneamento básico (abastecimento de água, esgoto sanitário, melhorias sanitárias domiciliares, manejo de resíduos sólidos, educação e mobilização social) considerando a diversidade das características e situações das populações rurais<sup>13</sup>.

Especificamente, em termos de acesso à água o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a Articulação do Semiárido vem implementando desde 2002 o Programa Um Milhão de Cister-

11 Um desafio complementar é que a atuação dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário está focada na área urbana, prevalecendo uma concepção clássica e não sustentável de saneamento rural. As organizações representativas dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais, como a Contag, defendem uma proposta de saneamento ambiental, que conjuga as ações de saneamento à promoção da saúde humana e da saúde ambiental. Eles também defendem que o saneamento rural seja implementado de forma articulada a outras políticas públicas visando superar por exemplo, o *déficit* de mais de 1,75 milhões de moradias ou a dificuldade de acesso ao transporte coletivo (Contag, at. al., s/d).

12. O Programa é um dos três componentes do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), coordenado pelo Ministério das Cidades por determinação da Lei de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007). O plano está ainda em fase de elaboração e tem por objetivos, além de universalizar o saneamento básico até 2030, assegurar a promoção da saúde, da qualidade de vida e da sustentabilidade ambiental, mas também de desenvolvimento e de cidadania a partir da oferta da infraestrutura.

13. Porém, a real universalização do saneamento básico nas áreas rurais nem sequer está prevista num futuro mais longo: mesmo que se conseguisse cumprir as metas do Programa, a previsão é que até 2030, os indicadores chegassem, no máximo, a 77% da população com água potável e 62% com coleta de esgotos.

nas (P1MC) e desde 2007, o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2)<sup>14</sup>, além de firmar convênios com governos estaduais e municipais, visando promover o acesso à água para famílias de agricultores familiares do semiárido<sup>15</sup>. No que diz respeito ao semiárido, movimentos sociais, Igreja Católica e ONGs avaliam que a questão crucial não é propriamente a falta de água, mas a sua adequada e eficiente captação e o seu armazenamento e distribuição equitativa. Desde essa perspectiva eles vêm defendendo uma reforma hídrica que democratize o acesso à água. Um dos passos iniciais dessa democratização seria a instauração de uma Política Nacional de Convivência com o Semiárido, com um fundo Nacional – visando garantir recursos financeiros – e um Conselho Nacional que propicie a articulação das diferentes iniciativas de todas as instâncias do Pacto Federativo e a sociedade civil. Nessa proposta aponta-se a necessidade da articulação do acesso à água com o saneamento básico, em ordem a preservar os mananciais de contaminações e garantir melhores condições para a saúde humana.<sup>16</sup>

Em termos de acesso à eletricidade, principalmente pelo Programa Luz para Todos<sup>17</sup> houve um aumento significativo do acesso a energia elétrica (em 2009, 89% dos domicílios pobres tinham acesso à eletricidade frente a 72,8%, em 2004), o qual, junto com o aumento de renda, permitiu que crescesse

14. O 1 significa terra para produção. O 2 corresponde a dois tipos de água – a potável, para consumo humano, e água para produção de alimentos.

15. No que diz respeito às famílias com renda mensal inferior à da linha da pobreza extrema definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Plano Brasil Sem Miséria, por meio do projeto Água para Todos, prevê que até 2014 serão implantados 750.000 cisternas e 6.000 sistemas simplificados de abastecimento direcionados para o consumo humano. Com relação à produção, as metas são de 3.000 barragens de acumulação de água pluvial, 150.000 cisternas de produção e 20.000 pequenos sistemas de irrigação.

16. A democratização do acesso à água passa também pelo projeto de integração de bacias do Rio São Francisco, pelos sistemas simplificados de abastecimento de água e pela difusão de pequenas barragens, cisternas de placa e as demais estruturas de pequeno e médio porte de captação, armazenamento e distribuição de água. E também pela democratização do acesso à terra, já que na região, 45% das terras agriculturáveis estão em mãos de 3% dos imóveis rurais. A falta de reordenamento fundiário tem sido também um empecilho para o acesso das famílias rurais a programas estruturantes como o Minha Casa Minha Vida, já que eles demandam o registro formal da posse da terra (Diretrizes para a Convivência com o Semiárido, 2013)

17. O Programa Luz para Todos é um programa do governo federal do Brasil lançado em 2003, que visa levar energia elétrica para a população do meio rural, principalmente sem recursos financeiros. Diferentemente do programa Luz no Campo lançado em 2000, que cobrava taxa de instalação para levar a luz até as propriedades rurais, o atual programa é gratuito e o beneficiado recebe a luz até o interior de casa inclusive com 3 pontos de luz. A meta inicial do Programa de atender a 10 milhões de pessoas foi alcançada em maio de 2009. O Programa foi sucessivamente estendido, principalmente a partir da identificação pelo Censo 2010 do IBGE de 700 mil domicílios sem acesso à energia elétrica em áreas de extrema pobreza, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Até agosto de 2013 o Programa tinha alcançado a 14,9 milhões de moradores rurais. Os investimentos chegam a R\$ 20 bilhões, dos quais R\$ 14,5 bilhões são do governo federal. O restante do investimento é partilhado entre governos estaduais e as empresas distribuidoras de energia elétrica. A chegada da energia elétrica tem facilitado a integração dos programas sociais do governo federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento. Segundo pesquisa de impacto realizada em 2009 pelo Ministério de Minas e Energia, com o Programa, a qualidade de vida tinha melhorado para 90% moradores entrevistados; a renda familiar e as oportunidades de trabalho aumentaram em 35% (tendo sido gerados 450 mil empregos diretos e indiretos); as atividades escolares no período noturno melhoraram para 43%.

significativamente o acesso a eletrodomésticos como geladeira (62% dos domicílios pobres, em 2009, frente a 43% em 2004) e TV (77,2% frente a 47%). Também aumentou o acesso à telefonia celular (37,7%, em 2009, frente a 8,8%, em 2004). Em termos de saúde, o Programa Saúde da Família (PSF) tinha conseguido cobrir até 2008 um total de 76% dos domicílios rurais em situação de indigência e 72% dos domicílios rurais pobres. Apesar disso, aproximadamente 530 mil domicílios indigentes ou pobres (2,1 milhões de pessoas) não tinham acesso regular a serviços da saúde (Lavinias e Cobo, 2012).

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, é uma ambiciosa iniciativa, no sentido da erradicação da pobreza extrema através da criação de novas iniciativas e articulando as já existentes no combate à pobreza monetária e não monetária. O BSM visa elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias extremamente pobres, principalmente daquelas que ainda não tinham sido atendidas pelos programas governamentais federais. Os beneficiários são identificados através de uma estratégia de busca ativa envolvendo equipes específicas de profissionais. Tomando como referência o Censo de 2010, foram identificadas 16,2 milhões de pessoas indigentes que conformam o universo potencial do Plano.

O governo federal atua em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil em três eixos: acesso a serviços como educação, saúde, assistência social e segurança alimentar; garantia de renda através do PBF e BPC; inclusão produtiva das áreas rural e urbana. Em cada eixo são articulados programas e ações específicas. Por exemplo, o Bolsa Verde com a transferência de 300 reais por trimestre para família cadastrada no Programa de Apoio à Conservação.

Destaque-se aqui a especificidade do Programa Bolsa Verde, por ser ao mesmo tempo um programa de transferência de renda e de conservação florestal. No contexto do Plano Brasil sem Miséria, ele busca cobrir determinada população em situação de pobreza extrema, que se encontra em áreas onde há vegetação preservada, como é o caso das Unidades de Conservação e dos chamados assentamentos Diferenciados da Reforma Agrária. O governo brasileiro, durante a Rio + 20 chegou a apresentá-lo enquanto um modelo de piso de proteção sócio-ambiental. Decorridos dois anos do programa, algumas dificuldades são sentidas. Pela baixa capacidade de assistência técnica, o programa acaba funcionando como mais um mecanismo de transferência de renda, somando-se ao Bolsa Família. Sua compreensão ainda é baixa entre os gestores locais e ainda não conseguiu se expandir entre populações tradicionais, limitando-se àqueles que vivem nos assentamentos diferenciados, nas reservas extrativistas e aos ribeirinhos. Ainda é muito baixa sua cobertura

junto aos indígenas e quilombolas. Mas não resta dúvida que é uma iniciativa inovadora, que merece ser acompanhada com atenção.

Os limites, desafios e dificuldades que o BSM vem enfrentando correspondem às dimensões e ambições do plano e serão oportunamente discutidos em outros artigos deste livro. Mas gostaríamos de ressaltar aqui que a despeito de experiências nacionais e internacionais, o BSM não prioriza as microfinanças para a população pobre no campo. Dado que grande parte dos extremamente pobres são minifundistas ou trabalhadores(as) rurais sem terra, populações indígenas, remanescentes de quilombos ou outras populações tradicionais, chama a atenção a ausência no BSM das políticas de reforma agrária, regularização fundiária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, com aumento substancial das metas de assentamentos e o reforço da inclusão das mulheres ao acesso à terra, considerando-as como sujeitos produtivos. Salvo as ações de “água para todos”, também estão ausentes a menção ou programas específicos de adaptação e mitigação das mudanças climáticas que aumentam a vulnerabilidade das pessoas em situação de pobreza. Por último, cabe lembrar que cerca de 71% da população em condição de extrema pobreza é negra; assim chama a atenção a falta de reconhecimento dessa realidade e a não menção à integração com políticas específicas de combate ao racismo.

### TERCEIRA APOSTA ESTRATÉGICA: A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A prioridade dada pelo governo Lula ao combate à fome e, como desdobramento, para as políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, provocou uma atenção especial sobre a produção de alimentos e o papel exercido pela agricultura familiar. Muitos dos programas vinculados à agricultura familiar foram discutidos e, em alguns casos, elaborados no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Foi o caso do Plano de Safra da Agricultura Familiar, com toda a expansão que o Pronaf experimentou e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), proposto no Consea e cuja proposta foi elaborada dentro do próprio Conselho, por representações do governo e da sociedade. O mesmo valeu para o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, cujo conteúdo do projeto de lei foi construído e aprovado pelo Conselho, tendo como um dos aspectos mais importantes a determinação de um mínimo de 30% de fornecimento para a agricultura familiar. Também, dentro do marco institucional da segurança alimentar, avançou o engajamento do governo no Programa 1 milhão de Cisternas, para o Semiárido, já comentado.

Mas apesar dos êxitos da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil serem amplamente reconhecidos, muitos desafios permanecem inclusive aqueles relacionados com o modelo de produção agrícola dominante.

Haja vista a volatilidade dos preços dos alimentos, acentuada a partir das manifestações da crise mundial de alimentos e a contaminação com agrotóxicos, entre outras questões. No capítulo deste livro dedicado à política de segurança alimentar e nutricional, é avaliada essa aposta .

#### QUARTA APOSTA ESTRATÉGICA: O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E O RECONHECIMENTO DA DIVERSIDADE

O desenvolvimento territorial sustentável foi outra aposta estratégica, a qual, apesar de contar com apoio de movimentos e atores da sociedade civil, não conseguiu construir o consenso necessário dentro do próprio governo federal para superar as forças que apontavam e apontam os municípios como a unidade da descentralização. Esse debate, reforçado pelas características do pacto federativo, que não reconhece o território como uma de suas unidades básicas com capacidade administrativa e fiscal no país, junto com os questionamentos sobre os benefícios e limites da participação social nas políticas públicas e sobre a eficácia e efetividade das políticas *construídas de cima para baixo* (*top-down*) e *ações políticas de baixo para cima* (*bottom-up*), têm permeado de forma explícita ou implícita o percurso desta opção estratégica.

Durante o primeiro governo Lula foi estabelecido o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, visando ter o território e não mais o município como referência para a implementação das políticas de desenvolvimento rural<sup>18</sup>. Em 2008, no segundo governo de Lula, foi instituído o Programa Territórios de Cidadania (PTC), anunciado como a principal estratégia do governo para superação da pobreza e redução das desigualdades, inclusive as de gênero, raça e etnia, tendo o território como unidade de referência, articulando todas as políticas do governo federal (envolvendo 22 ministérios) em torno de uma proposta de desenvolvimento territorial sustentável. Os programas (Pronat e PTC) propiciaram a criação de uma nova institucionalidade territorial (ainda que por fora do pacto federativo), que congrega atores governamentais e não governamentais, com o objetivo de articulação de atores e de políticas públicas e de gestão social – através de colegiados territoriais – do desenvolvimento territorial sustentável.

18. "Segundo o SDT a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais: a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando a promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento" (Delgado N. e Leite S., 2011: 433)

Com o Programa Territórios da Cidadania aumentou a complexidade da gestão. Enquanto o Pronat implicava a articulação da SDT/MD com os colegiados territoriais, no PTC se envolve, além destes colegiados, articulações estaduais e federais através de um tripé composto por um Comitê Gestor Nacional (formado por representantes dos ministérios federais – 22 em 2010 ou 14 em 2013 - sob a coordenação do MDA), Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. Também variou a composição dos colegiados territoriais. Enquanto nos territórios rurais de identidade estes colegiados eram compostos principalmente por representantes da sociedade civil (numa proporção de dois terços), nos colegiados dos Territórios da Cidadania se reforça a participação do governo local, estadual e federal, através de uma composição paritária<sup>19</sup>. Também se incentiva a inclusão de atores não necessariamente agrários.

A grande maioria dos 120 Territórios de Cidadania é parte dos 164 Territórios Rurais de Identidade com significativos índices de desigualdades econômicas e sociais. O Nordeste e o Norte juntos concentram aproximadamente 70% do número de territórios e do volume programado de recursos<sup>20</sup>.

Os recursos executados entre 2008 e 2010 foram direcionados, por ordem de importância, para ações de direitos e desenvolvimento social (de grande peso no programa); saúde, saneamento e acesso à água; organização sustentável da produção e infraestrutura. Apoio à gestão territorial e ações fundiárias contaram com menor execução de recursos. A partir de 2012 o programa vem sendo reestruturado, passando a ter em 2013 uma matriz de ações mais enxuta e com maior investimento de recursos, organizada principalmente em dois grupos: um que não necessita da discussão com os colegiados territoriais; e outro, que sim. Foram deixadas de lado ações de caráter universal (BPC, PBF, Pronaf) e aumentado o espaço da infraestrutura. Em 2013 estão previstas 71 ações, articulando 14 ministérios, com a previsão de investimento de 7,3 bilhões de reais<sup>21</sup>.

A implementação do desenvolvimento territorial tem trazido uma série de lições e ganhos, ao mesmo tempo em que levanta uma série de questões e

19. Vale lembrar que os prefeitos tinham resistido e até se oposto aos Territórios Rurais de Identidade propiciados pelo PRONAT, principalmente pela perda de controle de recursos financeiros com a extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços e a alocação dos seus recursos para a política territorial. Com a criação dos Territórios da Cidadania e a proposta de paridade nos conselhos, esta situação começa a mudar dando-se um maior poder aos governos locais e aumentando o seu interesse em participar. Fazer parte dos territórios da cidadania passou a ser visto por vários prefeitos como uma janela de oportunidades para acessar recursos de agências governamentais, no que Delgado N. e Leite S. (2011) denominam de benefícios de ter o “selo do PTC”.

20. Os 120 Territórios da Cidadania abarcam 1.852 municípios (ou 33% do total do país) com 42,4 milhões de habitantes (ou 23% do total do país), sendo 13,1 milhões de população Rural (46% do total do País). Eles representam também 46% da agricultura familiar (1,9 milhão de famílias), 67% dos assentados da reforma agrária (525,1 mil famílias), 54% dos pescadores (210,5 mil famílias), 66% das comunidades quilombolas (810 comunidades) e 52% das terras indígenas.

desafios. Uma dos principais lições é que para deslanchar o desenvolvimento territorial se faz necessária a existência de protagonismo social, isto é, a presença de atores com capacidade de construção de coalizões ou de hegemonia que, embora defendendo interesses próprios, consigam, através de projetos estratégicos fundados em ideais e visões de desenvolvimento, a cooperação de outros atores visando o desenvolvimento do território (Delgado N. e Leite S., 2011).

Entre os ganhos da política de desenvolvimento territorial se aponta o incremento da participação e controle social (8.892 entidades participam dos Colegiados Territoriais), junto com o empoderamento dos atores locais – principalmente os agrários – com a ampliação de sua visibilidade e participação nas políticas públicas. Também se destaca relativos êxitos no planejamento e gestão intersetorial de políticas públicas.

Entre os desafios, temos a falta de profissionalização, de uma burocracia estatal que assuma as responsabilidades das atividades de gerenciamento territorial. Ao mesmo tempo, os espaços colegiados nem sempre incluem todos os segmentos da agricultura familiar, nem outros atores do mercado. Os atores rurais não organizados, não tem tido real participação nos colegiados. Essa é uma situação que se repete na maioria dos espaços de participação “convidada” pelo Estado (por exemplo, conselhos de política pública municipais, estaduais e nacionais). Respeito aos atores de mercado, ainda que a maioria das análises destaque a importância de contar com maior presença de representantes do setor privado, o poder diferencial deles, coloca questões acerca da melhor forma de vir a ser o seu envolvimento. Mais que demandar por uma participação abstrata e genérica dos atores do mercado, a combinação resultante deve ser politicamente construída através de deliberações democráticas que permitam compensar de alguma forma as diferenças de poder estrutural entre esses atores, visando construir consensos sobre propostas de desenvolvimento de interesse público<sup>22</sup> (Delgado, N. Leite, 2011). Finalmente, outros desafios são o crescimento de ações econômicas e de infraestrutura *top-down* em detrimento das ações políticas *bottom-up*. Principalmente durante o governo Dilma tem se dado uma ênfase mais econômica aos objetivos do programa e também, na prática, tem havido um maior investimento em obras de infraestrutura e um

21. Há uma grande diferença na contribuição de recursos dos ministérios: o MDA aporta 40,7% dos recursos, MS 19,8%, MEC 15,7%, MDS 8,3, MCid 6,2% MI 4% e os outros sete só 1%. No Eixo Infraestrutura são 13 ações com R\$ 2,9 bilhões, no Cidadania e Direitos, 34 ações com R\$ 2,8 bilhões e no Apoio a Atividades Produtivas são 24 ações com R\$ 1,5 bilhões.

22. O território que deveria ser visto como ambiente politizado, muitas vezes em conflito e em construção é posto por propostas supostamente modernizantes e empreendedoras como um ente mercadejado e passivo, mero receptáculo de políticas (Brandao, 2007)

crescimento das ações *top-down* que não passam necessariamente pelo debate nos territórios (a nova matriz de ações do PTC em 2013 exemplifica essas situações). A própria prioridade estratégica dos Territórios da Cidadania, tem se deslocado para o BSM e para o PAC.

### O reconhecimento da diversidade

Durante o período avaliado houve o reconhecimento da diversidade em termos de povos e atividades do mundo rural brasileiro, que se materializou na formulação de marcos legais e de políticas públicas, visando superar a sua “invisibilidade social e política”, contribuindo para acessar os direitos de cidadania garantidos pela Constituição de 1988 e propiciando a criação de novos direitos quando inexistentes. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) com sua preocupação em conceber uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável, foi um espaço importante nesse reconhecimento. Nessa perspectiva, as comunidades indígenas, através das determinações da Comissão Nacional de Política Indigenista, podem acessar projetos de ATER e se beneficiar da regularização fundiária com sua inclusão no II Plano Nacional de Reforma Agrária assim como começar a ter acesso ao Pronaf e ao PAA<sup>23</sup>. O reconhecimento da diversidade também envolveu a questão de gênero, com uma série de programas e medidas que beneficiaram as mulheres. O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, teve como objetivo a inclusão das mulheres nas políticas de reforma agrária e para a agricultura familiar. Ele atendeu entre 2004 e 2008 um total de 360 mil mulheres, fazendo que em 2008 o número de mulheres incluídas fosse dez vezes superior ao do início do período. Entre 2012 e 2015 se esperava realizar quatro mil mutirões em todo o Brasil com a meta de emitir 1,2 milhões de documentos para cerca de 480 mil mulheres. O II PNRA, materializou o direito previsto na Constituição de 1988, ao estabelecer a obrigatoriedade da titulação conjunta da terra. No Pronaf, a linha de crédito especial Pronaf Mulher, aumentou a participação das mulheres no volume total de recursos (de 11% em 2001-2002 para 17% em 2006-2007) e no número total de contratos (de 10% para 30% no mesmo período). As mulheres também acessaram projetos específicos à política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), somados ao Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, orientado ao

23. Também foi construído o Programa Brasil Quilombola, que engajando diversos ministérios, contempla, no caso do MDA, o acesso dessas comunidades a uma linha específica do Pronaf, e às ações de ATER e do PAA. O programa vem tendo dificuldades em termos de alocação e execução de recursos.

fortalecimento das organizações produtivas de trabalhadoras rurais (Delgado N. *et al*, 2010: 20).

### QUINTA APOSTA ESTRATÉGICA: A REFORMA AGRÁRIA EM SEGUNDO PLANO

Observou-se uma importante inflexão nos governos do PT em relação à questão fundiária. De uma intencionalidade redistributiva, simbolizada pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) passou-se a tratar a reforma agrária como uma questão de segundo plano, não prioritária. Não há indicações de que a altíssima concentração fundiária e desigualdade na posse da terra tenham arrefecido de forma significativa ao longo da última década. Dados do Censo Agropecuário de 2006 e da Pnad demonstram uma manutenção da absurda desigualdade da posse de terras no Brasil. Os estabelecimentos agrícolas com área igual ou acima de 100 hectares representam tão somente 9,6% dos estabelecimentos, mas ocupam 78,6% da área agrícola. Ao passo que os estabelecimentos agrícolas menores que 10 hectares constituem mais de 50% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área. Esses dados demonstram de forma muito clara a persistência do fenômeno da desigualdade fundiária, que marcam nossa sociedade e é uma das causas estruturais da pobreza extrema no meio rural. Analisando os dados dos censos agropecuários de 1995-1996 e de 2006 observa-se ainda a persistência da desigualdade fundiária com a estabilidade do Índice de Gini em 0,856 (Hoffmann e Ney, 2010).

Considerando-se as ações de reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar ocorridas entre ambos os recenseamentos poderia ser esperada alguma mudança no quadro fundiário, mas os dados mostram que a concentração e desigualdade se mantiveram. Na medida em que foram assentadas quase 1 milhão de famílias nesse período, pode-se inferir que outros processos de concentração de terras podem estar ocorrendo ou que as medidas redistributivas não ocorreram com a intensidade necessária para alcançar um meta política de redução da concentração fundiária.

Em que pese a manutenção da concentração fundiária entre os censos de 1996 e 2006, há indicação de ampliação de quase 400 mil proprietários de estabelecimentos até 10 hectares. Entretanto, o cotejo entre os dados do censo 2006 e os dados da Pnad 2008 (esses últimos baseados exclusivamente nos empreendimentos de entrevistados que declararam a agricultura como atividade única ou principal) indica que esse crescimento pode ser explicado pelo aumento de sítios e chácaras para lazer ou moradia. Ou seja, essa ampliação não teria relação com a democratização da estrutura fundiária em termos de ampliação do acesso de trabalhadores(as) rurais à terras para produção. Tanto o Censo de 2006 quanto a Pnad de 2008 identificaram ainda uma redução

significativa nos minifundistas arrendatários e parceiros. A persistência da alta concentração fundiária ocorre também na análise dos dados da Pnad. (Hoffmann e Ney, 2010: 46) constatam que *“Em 2008(...) a proporção da área total ocupada pelos 50% menores empreendimentos agrícolas foi igual a 2,2%, ao passo que os 10%, 5% e 1% maiores empreendimentos se apropriam, respectivamente, de 79,4%, 69,1% e 41,9% da área total”*.

Destaca-se que na região Centro-Oeste – polo dinâmico da expansão do agronegócio – há uma ampliação da concentração fundiária. O próprio IBGE faz essa constatação ao afirmar que nessa região *“...a produção em grande escala de grãos, como a soja e o milho, além da expansão modernizada do algodão e da incorporação de áreas em direção à fronteira agropecuária ao norte de Mato Grosso, vêm potencializando o processo de concentração agrária na região”*. (Brasil, IBGE, 2009:110)

Os dados mencionados revelam que nos últimos anos não foi iniciada uma mudança na estrutura fundiária brasileira. Na realidade os conflitos agrários se mantêm, em alguns casos e regiões se exacerbam, a exemplo das disputas recentes entre povos indígenas e ruralistas no Centro-Oeste brasileiro. Seguem existindo conflitos e demandas por reforma agrária em todo país, e na atualidade existem 200.000 famílias acampadas (Contag, 2013b). Em que pese haver controvérsias sobre esses números, pesquisadores estimam o número de famílias sem terra no Brasil em 3,7 milhões (Sauer, 2013b).

Cabe, portanto, analisar o que ocorreu nesse período. Antes mesmo do PT assumir o governo em janeiro de 2003, a Reforma Agrária vinha perdendo importância estratégica nos programas de governo do PT. De uma política pública estratégica para combater as relações sociais, políticas e econômicas baseadas no poder patrimonial no programa de 1989, a reforma agrária passou a medida necessária à geração de trabalho no campo, à soberania alimentar, ao combate à pobreza e com a consolidação da agricultura familiar em 2002 (Sauer, 2013:b).

O primeiro mandato do presidente Lula iniciou-se sob a égide do desenvolvimento de um segundo PNRA que propunha o assentamento de 520 mil famílias. O governo afirma ter assentado cerca de 500 mil famílias, contudo movimentos sociais do campo e pesquisadores questionam esse número afirmando que apenas cerca de 220 mil famílias teriam sido efetivamente beneficiadas por novos assentamentos, sendo as demais famílias resultado da inclusão nesse cálculo de novas áreas de regularização fundiária, reconhecimento de assentamentos antigos e reassentamento de atingidos por barragens. O não desenvolvimento de um 3º PNRA no segundo mandato do presidente Lula e no governo Dilma sinalizariam também um descompromisso com a reforma agrária, com redução substancial dos números de assentamentos (Oliveira, 2011).

Os números oficiais do governo federal sobre trabalhadores rurais assentados nos últimos anos são: 36.301 assentados em 2003; 81.254 assentados em 2004; 127.506 assentados em 2005; 136.358 assentados em 2006; 67.535 assentados em 2007; 70.157 assentados em 2008; 55.498 assentados em 2009; 39.479 assentados em 2010; 22.021 assentados em 2011 e 23.075 assentados em 2012. (Brasil, Incra, 2013b) Mesmo tomando-se em conta os dados oficiais do governo observa-se um redução substancial dos números de assentamentos desde 2006 até o presente. O mesmo ocorreu com a regularização fundiária de comunidades tradicionais. Observou-se ainda uma diminuição no uso da desapropriação por interesse social e, ampliação do uso de outros métodos para a arrecadação de terras. O governo não reviu os índices de produtividade e tampouco buscou regularizar o rito sumário.

Considerando-se a escolha macroeconômica de assegurar *superávits* comerciais do agronegócio (e outros setores primários) para compensar o *déficit* de conta corrente, e o imenso poder político do agronegócio, observa-se que não houve suficiente poder político para a implementação da reforma agrária ou mesmo para manutenção do ritmo de assentamentos alcançado em 2006. Os próprios movimentos do campo não conseguiram reunir suficiente força política para impulsionar a reforma agrária, embora gere maior esperança a unificação das lutas do campo que começou a ocorrer a partir de 2012.

Cabe ressaltar que os governos do PT ampliaram em muito o diálogo com os movimentos sociais do campo, e que a questão agrária deixou de ser tratada como caso de polícia. Essa maior disposição para a negociação e diálogo e menor propensão a reprimir a luta pela terra ampliou a resistência política dos representantes do latifúndio, que segundo Sauer “deslocaram processos e embates, utilizando instrumentos legislativos (CPIs, comissões de fiscalização e controle, requerimentos ao TCU etc.) para criminalizar lideranças, movimentos e bandeiras sociais” (Sauer, 2013b:4).

A reafirmação da necessidade de equacionar a questão agrária brasileira torna-se crucial. Por um lado, cerca de 2.500.000 estabelecimentos rurais tinham menos de 10 hectares. Isso corresponde a uma massa de excluídos rurais, cuja superação da exclusão passa também pela ampliação de seu acesso (e de seus filhos e filhas) a maiores áreas que permitam a construção de estratégias sustentáveis de produção e melhoria da qualidade de vida.

Por outro lado a realização da reforma agrária torna-se essencial para a segurança e soberania alimentar brasileira. A agricultura familiar produz a maioria dos produtos da cesta básica embora ocupe a menor parte da área, além de ter participação expressiva em várias cadeias agroexportadoras à exemplo da soja, aves e suínos. As pressões inflacionárias das recentes altas dos alimentos podem

ser vistas como sinais de alerta para a necessidade de fortalecer essa produção de alimentos básicos pela agricultura familiar, o que requer o fortalecimento e a expansão dessa agricultura através da reforma agrária.

Por fim, como analisamos na seção sobre o agronegócio, a atual estratégia de acumulação capitalista do agronegócio, baseada na super-exploração dos recursos naturais e do trabalho, produz insustentabilidade ambiental, concentração e/ou exaustão dos recursos e exclusão social. O agronegócio baseia-se na articulação estratégica entre latifúndio e complexos agroindustriais, com forte apoio do Estado. A reforma agrária viria justamente se contrapor à nova consolidação do latifúndio no relançamento do agronegócio. Trata-se de medida essencial para a construção de um novo modelo de desenvolvimento social e econômico, assentado na expansão da produção familiar de alimentos e *commodities* com distribuição de renda.

Contudo, é necessário um duplo movimento de alçar a reforma agrária de volta ao centro das prioridades nacionais e ao mesmo tempo reunir forças no conjunto da sociedade para construir alternativas ao atual papel central do agronegócio na estratégia macroeconômica brasileira.

## PROPOSTAS PARA O FUTURO

Tendo como referência a análise desenvolvida nas páginas anteriores, assim como recuperando propostas dos movimentos de agricultores familiares, trabalhadores rurais, sem terra e organizações da sociedade civil, neste último ponto elencaremos uma série de propostas para o futuro. Elas estão organizadas em cinco eixos: a) novo projeto de desenvolvimento rural produtivo, inclusivo e sustentável; b) centralidade da reforma agrária; c) centralidade da agricultura familiar; d) combate à pobreza rural; e e) regulação do agronegócio.

### *a) Novo projeto de desenvolvimento rural produtivo, inclusivo e sustentável*

É necessário reconhecer que o Brasil rural não é residual num projeto de desenvolvimento nacional. O rural contém a maior área do espaço brasileiro, com ecossistemas diversificados e sensíveis e com capacidade para desempenhar importantes atividades econômicas que geram emprego e riqueza, sustentáveis em termos ambientais e justas em termos sociais. Ele mantém 30 milhões de pessoas segundo os critérios atuais do país, ou 57 milhões – 30% da população do país, caso adotemos os critérios mais comumente usados no mundo para definir a população rural. Há que se superar as visões que reduzem à metade a população hoje considerada como rural e que vive em situação de pobreza, na condição de simples e unicamente beneficiária de políticas sociais (principalmente de transferência de renda). Essas populações devem ser consideradas

enquanto sujeitos plenos – reais e potenciais – de um novo projeto de desenvolvimento, criando oportunidades e desenvolvendo capacidades para que possam contribuir em termos produtivos, ambientais, sociais e culturais.

Há que superar ainda o atual apoio assimétrico que destina ao agronegócio cerca de seis vezes mais do que é destinado à agricultura familiar. Essa construção de uma inversão gradual de prioridades é essencial para a construção de um novo modelo que privilegie a agricultura familiar e até mesmo os médios produtores como base econômica da produção de alimentos e *commodities* e como atores-chave no desenvolvimento dos territórios. Para tanto a superação do atual apoio e virtual intocabilidade do latifúndio é crucial e requer, como veremos abaixo, a retomada da prioridade da reforma agrária.

Assim, é necessário que seja assegurado um conjunto de princípios, por meio de iniciativas a seguir relacionadas.

■ Respeito à diversidade, valorizando o papel da mulher e do jovem, e garantindo e promovendo o direito a modos de vida econômica e culturalmente próprios. A ampliação e consolidação da agricultura familiar, da produção agroextrativista e dos sistemas econômico/culturais promovidos pelos povos tradicionais, se constituem numa opção de inserção produtiva sustentável de grande parte dos pobres do campo (hoje com pouca terra, parceiros, meeiros, trabalhadores que vendem sua força de trabalho em condições de exploração, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas etc.), que mantém uma vocação rural.

■ Articulação da preocupação produtiva e ambiental, com a necessidade de propiciar ações e políticas que favoreçam a construção de um novo paradigma tecnológico, com lugar para a expansão da agroecologia, a produção de alimentos de melhor qualidade, a redução do uso de agrotóxicos, a redução de desperdícios energéticos através de construção e uso de circuitos curtos, a proteção da biodiversidade através do incentivo à produção de sementes nativas e a valorização do agricultor produtor de sementes, entre outras ações e medidas.

■ Promoção de uma verdadeira revolução de serviços públicos no meio rural, criando melhores condições e garantindo a qualidade de vida para a população do campo, com especial ênfase para aqueles que estão em situação de pobreza.

■ Retomada do desenvolvimento territorial, como forma de articulação e gestão de políticas públicas descentralizadas, para promover o novo projeto de desenvolvimento rural, que respeite a diversidade e heterogeneidade regional. Nesse sentido, deve-se superar o viés anti-agrarista de propostas propiciadas por intelectuais do agronegócio que defendem o desenvolvimento territorial porém, sem reforma agrária, colocando erroneamente em oposição a questão agrária a processos em curso como o rururbano e a pluriatividade. Democra-

tizar o acesso à terra é a condição necessária para o êxito de um modelo de desenvolvimento territorial sustentável.

■ Participação ativa dos atores sociais nos espaços de gestão descentralizada de políticas públicas regionais e territoriais, através dos conselhos territoriais e do Condraf, garantindo a inclusão dos setores da agricultura familiar que não estão presentes hoje. Propiciar também a inclusão de atores do mercado nesses espaços de participação, porém, em uma combinação politicamente construída através de deliberações democráticas, que permitam compensar de alguma forma as diferenças de poder estrutural entre esses atores, visando construir consensos sobre propostas de desenvolvimento de interesse público.

#### *b) Centralidade da reforma agrária*

A construção de um novo projeto de desenvolvimento rural, que seja inclusivo, sustentável e que contribua com a segurança e soberania alimentar e geração de renda e emprego, depende de que a reforma agrária seja novamente uma das prioridades políticas da sociedade brasileira. No passado as políticas públicas criaram as condições para o relançamento do agronegócio para a produção do *superávit* comercial. Como foi apontado, o modelo de desenvolvimento que vem se consolidando a partir desse relançamento é estrutural e profundamente excludente, é ambientalmente insustentável e vem na continuidade do latifúndio e, portanto, na não-reforma agrária, um de seus pilares. A construção das bases para iniciar a superação desse modelo excludente na direção de um modelo democratizante para o rural, exige uma reforma agrária ampla, massiva e integral.

■ O atual contexto apresenta uma urgência ambiental, social e econômica para o relançamento da Reforma Agrária. Há uma necessidade social premente diante dos 200 mil acampados e das milhões de famílias de trabalhadores rurais sem-terra ou agricultores familiares com terra em condições insuficientes para uma vida digna. Existe um potencial de inclusão social e produtiva através da reforma agrária. O próprio Censo aponta que existem 1 milhão de agricultores que não são proprietários dos seus estabelecimentos. Destes, 400 mil são posseiros que ocupam áreas menores do que dois hectares. Há também um volume significativo de pequenos arrendatários e parceiros. E, finalmente, dentro da categoria de agricultores proprietários, 46,6% tem áreas médias de 1,8 hectares.

■ A superação da pobreza rural, como um todo, e o resgate cidadão dos oito milhões de brasileiros em pobreza extrema no meio rural, exigem a combinação de ações imediatas de desenvolvimento social (inclusive transferência de renda e ações de fomento à produção), mas que devem ser associadas a medidas estruturantes que garantam e/ou ampliem substancialmente o acesso dessas famílias à terra.

■ A insustentabilidade ambiental do modelo do agronegócio se dá pelo pacote tecnológico adotado, que privilegia produção agrícola através da monocultura em largas extensões e, por consequência demanda um alto uso de adubos químicos, agrotóxicos, mecanização e, mais recentemente, de organismos geneticamente modificados. Esse modelo de produção tem graves impactos ambientais, pela erosão de solos, contaminação da água, perda de biodiversidade etc. Sua reversão exige a ampliação e fortalecimento da agricultura familiar, que é capaz de conquistar alta produtividade em formas de produção ambientalmente mais sustentáveis.

■ O fortalecimento e a ampliação da agricultura familiar, através da reforma agrária, permitirão ainda a estruturação e o crescimento de um modelo de produção agrícola e de desenvolvimento dos territórios que gera mais e melhores empregos e distribui a renda.

■ A priorização da reforma agrária exigirá disposição política por parte do Estado de fazer observar os preceitos constitucionais de função social da propriedade (em suas dimensões econômica, social e ambiental), propiciando a desapropriação de grandes propriedades que descumpram uma ou mais dessas três condições, de forma a buscar o pleno acesso à terra aos 3,7 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Será necessário ainda uma alocação orçamentária para desapropriações por interesse social substancialmente aumentada, a revisão dos índices de produtividade, a implementação do rito sumário, a construção de mecanismos efetivos para impedir a *estrangeirização* da terra e a definição de limites máximos de propriedade da terra. A demarcação das terras indígenas, a regularização fundiária das comunidades tradicionais e ampliação das reservas extrativistas são igualmente importantes, assim como programas que permitam a ampliação das terras de agricultores familiares com pouca terra, e acesso de jovens à terra. Por outro lado, além da arrecadação e distribuição de terras, há a necessidade de ampliação substancial dos mecanismos de apoio à produção (notadamente crédito, ATER e acesso a mercados institucionais) nos assentamentos, e um forte envolvimento nos serviços de transporte, saúde e educação nessas comunidades. A necessidade do “relançamento” da reforma agrária torna necessária a construção, com participação social, de um novo Plano nacional de Reforma Agrária, que permita inclusive metas de longo prazo tais como as de desconcentração da propriedade fundiária.

### *c) Centralidade da agricultura familiar*

Conforme expresso nos pontos anteriores defende-se, aqui, a reversão dos termos do apoio simultâneo desequilibrado ao agronegócio e à agricul-

tura familiar, propiciando um novo equilíbrio no qual cada vez mais a agricultura familiar venha a ser construída como alternativa e, como ator chave não só de um desenvolvimento rural sustentável e solidário, mas também de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil. Nesse novo arranjo se deslocaria também a atual hegemonia na promoção de um padrão técnico de produção, baseado na monocultura e uso intensivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos, com o objetivo ufanista de transformar a Brasil na fazenda do mundo, sendo a China a indústria desse mundo, para um novo equilíbrio onde a sustentabilidade seja mais proeminente.

Para tal, devem ser desencadeadas as seguintes ações:

- Estabelecer como meta um prazo de que, em quatro anos o Pronaf corresponda a 75% de todos os recursos financeiros que são alocados direta ou indiretamente à agricultura patronal.

- Reverter a tendência de privilegiar agricultores capitalizados, produtores de soja da região Sul, associados a cooperativas consolidadas, reforçando constantemente o maior volume de alocações do Pronaf para os setores de menores recursos (como agricultores dos grupos A e B) e regiões com maior proporção de pobreza rural (como Nordeste e Norte) e associações e cooperativas de menor porte. Promover a ampliação gradativa e substancial do crédito para a agricultura familiar, assentados, ribeirinhos, quilombolas, mulheres, jovens etc, e o aperfeiçoamento dos seus mecanismos, orientando-o mais para dimensões relevantes do desenvolvimento rural (floresta, agroecologia, eco, sustentabilidade ambiental, convivência com o semiárido etc.).

- Propiciar para que os Planos Safra se transformem em políticas permanentes, aprofundando-se como instrumentos estratégicos que ajudem a superar os problemas estruturais de produção e abastecimento de alimentos do país. Nesse contexto dar prosseguimento e expandir os programas de Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF).

- Propiciar a ampliação significativa do PAA e a implantação efetiva do fornecimento de, no mínimo, 30% pela agricultura familiar ao PNAE em todo o país. No caso do PAA, cabe aumentar o volume de recursos alocados ao programa e sua cobertura, estendendo-o para um maior número de agricultores. Ao mesmo tempo em que deve ser mantido o foco na doação de alimentos para populações em condição de insegurança alimentar, também deve ser dada importância à comercialização dos produtos da agricultura familiar, fazendo interagir o PAA com programas como o selo da agricultura familiar e a aquisição de produtos para a alimentação escolar. Também cabe reverter a tendência de priorizar as grandes compras institucionais.

■ Orientar a política de ATER exclusivamente para a agricultura familiar (incluídos aí os assentados da reforma agrária), e povos tradicionais e a forma como a mesma chega na ponta, priorizando a transição agroecológica, reconhecendo a diversidade da agricultura familiar, valorizando a relação entre conhecimento popular e conhecimento científico, assegurando sua autonomia sobre os bens da natureza, das sementes e das tecnologias adaptadas e construídas coletivamente, e garantindo a exclusividade da aplicação dos recursos do sistema ATER para a agricultura familiar.

#### *d) Combate à pobreza rural*

As políticas de combate à pobreza devem ter como referência que as populações em situação de pobreza e indigência, para além de ser objeto principal de políticas de transferência de renda, podem e devem vir a assumir o papel de atores plenos, portadores de direitos, participando ativamente nos processos políticos, econômicos, ambientais e sociais dos territórios onde vivem, criando ao mesmo tempo para o país uma janela de oportunidades em termos de construção de um novo modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável.

As principais ações que serão necessárias para o enfrentamento da pobreza rural desde essa perspectiva inclusiva dos seus atores seriam:

■ Reconhecer que o agronegócio faz mais parte do problema do que da solução, na reprodução e superação da pobreza, já que a “modernização conservadora” que ele impulsiona – junto a outros processos de re-primarização, como a expansão do extrativismo mineral – estão fortalecendo as causas estruturais da pobreza (expropriação e concentração de terras pelos grandes proprietários e a precarização e exploração do trabalho rural) mais do que oferecendo soluções para a sua superação.

■ Considerar a democratização do acesso à terra nas áreas rurais, como condição necessária para os planos de superação da pobreza e como base de desenhos de políticas no meio rural. Propiciar programas e políticas que fortaleçam a dinamização da multifuncionalidade e das novas ruralidades sem enfrentar primeiro a democratização do acesso à terra, leva a soluções falsas, que não só reproduzem a pobreza e geram desigualdade, mas que inviabilizam as potencialidades e contribuições dessas mudanças.

■ Propiciar a mobilização da sociedade de forma a criar condições políticas para que o acesso aos programas de garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva de mulheres e homens não sejam apenas um benefício momentâneo, mas um direito de todos os cidadãos em situação de pobreza. Também aperfeiçoar e ampliar o BSM e o PBF conforme orientações apontadas nos capítulos específicos sobre o tema, que compõem este livro (como atualização em

datas periódicas da linha da pobreza e dos valores dos benefícios compensatórios etc.). E sobretudo, incluir a questão fundiária na concepção e implementação do BSM, introduzindo e valorizando os programas de reforma agrária, regularização fundiária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, com aumento substancial das metas de assentamentos e o reforço da inclusão das mulheres ao acesso à terra, como ações básicas que criam as precondições para a superação da pobreza. Ao mesmo tempo incluir na concepção e implementação do BSM o impacto das mudanças climáticas sobre os pobres, enquanto populações mais vulneráveis a essas mudanças, através da promoção de programas específicos de adaptação e mitigação. Dado o fato de que mais de 70% da população em condição de extrema pobreza é considerada “negra”, integrar no plano políticas específicas de combate ao racismo. Dar mais espaço a programas de microfinanças no meio rural, com metodologias apropriadas que estimulem atividades produtivas geradoras de renda, visando a saída das situações de pobreza

■ Aumentar o gasto público em políticas públicas de qualidade e propiciar a organização institucional que permita promover uma “revolução nos serviços básicos ao campo” (em particular, saneamento, banheiro, água, energia elétrica, moradia, educação), estabelecendo como meta a redução em 1/3 ao longo de quatro anos os *déficits* observados, principalmente em respeito às populações em situação de pobreza. Em particular, expandir os programas de acesso à água – 1 Milhão de Cisternas e o Uma terra duas águas (P1+2) – em bases sustentáveis (com a construção de cisternas de placa), sendo entendidos como programas estruturantes de combate à pobreza.

■ Propiciar a superação da precariedade e a informalidade do trabalho agrícola e não agrícola nas regiões rurais como condição para a superação da indigência e da pobreza. Em particular, fortalecer a incorporação da Agenda Nacional do Trabalho Decente na política de combate à pobreza, visando superar o trabalho escravo, assim como dar maior ênfase na erradicação do trabalho infantil. Incentivar políticas proativas de emprego visando o aumento da formalidade, melhores condições de trabalho para as mulheres, atenção especial para os domicílios pobres com membros não ocupados, empregos em municípios fornecedores de migrantes, fomento a atividades não agrícolas de qualidade e capacitação de jovens.

■ Estabelecer políticas integradas de planejamento e desenvolvimento, de modo a atenuar as diferenças regionais e eliminar bolsões de pobreza, fortalecendo as cidades de médio e pequeno porte.

■ Ampliar os investimentos em inclusão produtiva, com ATER e investimento na melhoria das condições de produção que privilegiem os processos associativos e coletivos, fortalecendo o tecido social e as capacidades coletivas

para superar as relações de poder que excluem as famílias. Novos programas de ATER e investimento produtivo coletivos devem ser desenhados e implementados, buscando ainda a formação de cadeias de agregação de valor e sua articulação com mercados institucionais.

*e) Regulação do agronegócio*

Como foi afirmado acima, nos parece fundamental que haja uma inversão de prioridades que gradualmente reduza a atual assimetria de alocação de recursos para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e reforma agrária. Ainda assim, nos parece que a agricultura patronal, desde que respeitando na integralidade a função social da propriedade em termos de sustentabilidade ambiental, produtividade (atualizada) e direitos trabalhistas, e também respeitando um limite máximo da propriedade rural que a sociedade brasileira estabeleça através de suas instituições, tem papel importante a cumprir na produção agrícola e geração de renda e emprego. Contudo, sua atividade econômica tem que ser devidamente regulada para que se impeça qualquer tendência para a super-concentração da atividade agrícola (por exemplo, o caso argentino) e o fortalecimento de uma agricultura sem agricultores. A agricultura patronal brasileira deverá existir em consonância com a construção da sustentabilidade social e ambiental e em convivência com um rural diverso onde outro modelo de produção e desenvolvimento territorial terá a prioridade das políticas públicas. Considerando a tendência do atual modelo de acumulação capitalista, baseado na associação entre latifúndio e multinacionais do agronegócio, de produzir a super-exploração do trabalho e dos recursos naturais, é necessário que o Estado exerça seu papel de regulação para que todos os componentes da função social sejam devidamente cumpridos, em benefício da sociedade:

■ Dessa forma, a fiscalização do cumprimento do Código Florestal é essencial e para tanto a adoção do Cadastro Ambiental Rural e seu monitoramento contínuo será fundamental. Para além do cumprimento da Lei do Código Florestal, existe ainda a necessidade de ampliar a sustentabilidade ambiental da produção agrícola em si mesma. O uso abusivo de agrotóxicos, por exemplo, deve ser coibido de forma decisiva pelo Estado.

■ Da mesma forma, a atividade agrícola patronal a ser incentivada deve contar com maior rigor sobre sustentabilidade da produção. No contexto de mudança climática, é essencial uma ampliação significativa na proporção dos recursos de apoio à agricultura patronal do programa de Agricultura de Baixo Carbono. Do atual total de 136 bilhões de reais destinados ao apoio à agricultura patronal, tão somente 4,5 bilhões são destinados à ABC. A reversão desse quadro é urgente.

■ A ampliação da fiscalização sobre o cumprimento das normas trabalhistas e a revisão de práticas que vão de encontro ao trabalho digno (tais como a remuneração por tonelagem de cana colhida) são também fundamentais.

■ Obviamente, é essencial que os estabelecimentos patronais estejam em cumprimento de índices renovados de produtividade e não excedam um limite máximo da propriedade.

■ A busca da desconcentração nas cadeias produtivas e da redução do poder que as grandes empresas brasileiras e multinacionais de insumos, comercialização, processamento e mesmo varejo tem sobre a agricultura e a segurança alimentar é essencial. Para tanto, a indução pelo Estado de formas cooperativas e o investimento em médias empresas nos parece importantes. Considerando a concentração vertiginosa que se observou recentemente em setores como sementes de algumas espécies agrícolas, medicamentos veterinários, fertilizantes, agrotóxicos, processamento de carnes/sucos/cereais, produção de etanol, e redes varejistas, sugere a necessidade de ações decisivas do Estado para a prevenção da formação de trustes e cartéis, além da priorização do uso de recursos públicos para o investimento em médias empresas e cooperativas, visando a desconcentração das cadeias. Nesse sentido o fortalecimento das condicionalidades socioambientais nos créditos do BNDES, e a transparência na sua aplicação são muito importantes.

■ Outro elemento essencial é uma profunda revisão da tributação do setor. A arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) é absolutamente irrisória, e sua insignificância é mais um incentivo ao latifúndio. Os grandes ganhos de alguns setores com exportações agrícolas poderiam ser objeto de tributação específica para financiar o salto necessário no financiamento da agricultura familiar e povos tradicionais, transferências de renda e ampliação dos serviços públicos nas áreas rurais.

■ Finalmente há que se priorizar o apoio aos produtores patronais médios, com ênfase na geração de empregos e distribuição de renda no setor patronal que esses produtores podem propiciar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASALDI, Otávio. Emprego na agricultura brasileira: notas de subsídios para as políticas de erradicação da pobreza. Em: Buainain, Antonio *et al.*: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura IICA. Série DRS – Vol. 16 p. 287-317, 2012.

- BUAINAIN, Antonio *et al.* A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA, 2012.
- CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Números da Reforma Agrária, citado em <[www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=273&nw=1](http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=273&nw=1)>. Acesso em 27 jul. 2013.
- CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. “Documento de Trabalho” 11º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais”, Brasília, 2013 (mimeo).
- CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Secretaria de Políticas Sociais: Saneamento rural. Desafio para universalizar saúde e melhorar a vida no campo. Brasília (sem data).
- DEDECCA, C. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. Em: Buainain, Antonio *et al.*: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA. p. 107-120.
- DEDECCA, Claudio; BUAINAIN, Antonio; NEDER, Henrique; Trovão Cassiano. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. Em: Buainain, Antonio *et al.*: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA. P. 17-54, 2012.
- DELGADO, Guilherme C. Especialização Primária como Limite ao Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Desenvolvimento em Debate, v. 1, n. 2, p. 11-125, jan-abr. e mai-ago. INCT-PPED, 2010.
- DELGADO, Nelson G. Agronegócio e Agricultura Familiar no Brasil: Desafios para a transformação democrática do meio rural. NAEA, Novos Cadernos, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.
- DELGADO, Nelson, LEITE, Sergio e WESZ Jr., Waldemar. Produção Agrícola. Nota Técnica, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2010 (mimeo).
- DELGADO, Nelson, LEITE, Sergio. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, 2011, p. 431-473.
- HOFFMANN, Rodolfo e NEY, Marlon Gomes. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação (de 1970 a 2009). Rodolfo Hoffmann e Marlon Gomes Ney. – Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2001, 2003, 2004, 2008, 2009.

- INCRA. [www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas](http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas). Acesso em 27 jul. 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.
- WESZ Jr., Waldemar J. e GRISA, Catia. Os dez anos do Plano Safra da Agricultura Familiar: um convite para a reflexão. Rio de Janeiro, Boletim OPPA n. 42, julho, 2012.
- LAVINAS, Lena e COBO, Bárbara. Alcance e limites das políticas sociais para o combate à pobreza: desafios do mundo rural. In: Buainain, Antônio et. al.: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA. p. 367-398, 2012.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. MAPA 2013: Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014. Folder citado em <[www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/PAP%202013%202014/Folder%20PAP\\_WEB.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/PAP%202013%202014/Folder%20PAP_WEB.pdf)>. Acesso em 27 jul. 2013.
- MATTEI, Lauro. Pobreza rural: um fenômeno histórico estrutural relacionado à estrutura agrária do país. Rio de Janeiro, boletim OPPA n. 41, janeiro, 2012.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Cartilha do Plano Safra da 2013-2014. Citado em <[portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/](http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/)>. Acesso em 27 jul. 2013.
- MIRANDA, Carlos, TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e questão regional. Brasília: IICA, 2013.
- NERI, Marcelo; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; SACRAMENTO, Samantha dos Reis. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo* / Monte. Rio de Janeiro. FGV, 312 p., 2012.
- OLIVEIRA, Regis Borges, *et al.* Pobreza, conceitos e mensuração. In : Buainain, Antonio et. al.: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA. P. 241- 258, 2012.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, 2010: Relatório de Desenvolvimento Humano, Washington DC: Nações Unidas.
- SAUER, Sérgio. Entrevista ao Brasil de Fato em 26 fev. 2013, citado em <[www.brasildefato.com.br/node/12099](http://www.brasildefato.com.br/node/12099)>, acesso em 27 jul. 2013.
- SAUER, Sérgio. O Governo Lula no campo: compromissos e embates nas políticas agrárias e agrícolas. In: Mattei, Lauro (Org.), no prelo.

- SILVA, José Graziano da. *O novo rural brasileiro*, Coleção e Pesquisas. Campinas, Instituto de Economia Unicamp, n. 1. p. 1-33, 1999.
- SOARES, Bárbara C. *Agricultura familiar no Brasil: Propostas e Avaliação dos resultados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003.
- UMBELINO, Ariovaldo. Entrevista ao MST, citado em <[www.mst.org.br/Politica-agraria-do-governo-Lula-valorizou-o-agronegocio](http://www.mst.org.br/Politica-agraria-do-governo-Lula-valorizou-o-agronegocio)>, acesso em 27 jul. 2013.
- VALADARES, Alexandre; FILHO, Antônio; FERREIRA, Brancolina e ALVES, Fábio. Questão agrária e pobreza rural. Em: Buainain, Antonio *et al.*: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA, p. 259-286, 2012.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos sociedade e agricultura*, n. 15, outubro, p. 87-145, 2012.
- Diretrizes para a Convivência com o Semiárido. Uma contribuição da Sociedade Civil para a Construção de Políticas Públicas, diversas entidades, Recife, 2013 (mimeo).



LENA LAVINAS

**NOTAS SOBRE OS DESAFIOS DA  
REDISTRIBUIÇÃO NO BRASIL<sup>1</sup>**

Como a provisão de educação, de saúde e do seguro contra riscos econômicos é organizada de forma coletiva e financiada por amplas contribuições da sociedade, o Estado do Bem-Estar e o sistema tributário acabam por exercer um claro impacto redistributivo, servindo de mecanismos para limitar a progressão das desigualdades. Ao contrário, a individualização dos contratos de seguro social, a descentralização de inúmeros componentes do Estado do Bem-Estar e o crescimento dos sistemas de capitalização da previdência contribuem para forjar trajetórias individuais divergentes, ainda que, na origem, os indivíduos possuam características bastante similares. [Robert Boyer, 2013 (29)]

A despeito de uma melhora nos seus indicadores de desigualdade e pobreza no passado recente, notável por expressar uma tendência, a sociedade brasileira carece de mecanismos que automatizem e ampliem dinâmicas redistributivas reduzindo hiatos de renda e de acesso, contribuindo, portanto, para reverter a reprodução dos *déficits* de cidadania e a elevada desigualdade que nos caracterizam como nação. Deixamos de ser o terceiro no *ranking* da desigualdade mundial para ocuparmos a 15<sup>o</sup> posição, segundo as Nações Unidas, posição essa que certamente não nos poupa da vizinhança com patamares de iniquidade extrema<sup>2</sup>.

1. Esse artigo, com seus erros, dúvidas e acertos, deve muito à reflexão desenvolvida por Eduardo Fagnani relativa ao processo de desconstitucionalização do Sistema de Seguridade Social brasileiro. Agradeço algumas referências bibliográficas que foram pesquisadas por Camila Soares.

2. E isso, sem considerar que nossa medida de desigualdade é altamente imperfeita por usar, de praxe, não a renda disponível, mas apenas a renda declarada (majoritariamente rendimentos do trabalho) pós-transferências. Aprimorar essa medida levando em consideração as variações resultantes da incidência de impostos sobre a renda declarada há de nos revelar um quadro mais próximo do que verdadeiramente somos, profundamente desiguais.

Como amplamente demonstrado por inúmeras pesquisas e artigos, duas institucionalidades fortes explicam grande parte dos avanços obtidos na redução da desigualdade e da pobreza na década passada: de um lado, ganhos reais expressivos do salário-mínimo nacional e a conseqüente elevação do salário médio (maior sincronização entre produtividade e salários), graças a um novo ciclo de crescimento econômico, que engendrou mais empregos, notadamente formais; de outro, a existência do sistema de seguridade social, cujo desenho e escopo assegurou maior cobertura e uniformidade no acesso a benefícios, independentemente das características de contribuintes ou não-contribuintes. Significa dizer que instituições e mecanismos regulatórios previamente existentes – a Seguridade Social, com suas regras, e o salário-mínimo – potencializaram mudanças a partir de uma extensão no campo dos direitos e de uma redistribuição das oportunidades via mercado, no âmbito de uma conjuntura favorável, marcada pela retomada de um ritmo de crescimento sustentado em patamares mais elevados, aumento dos preços das *commodities* e presença de uma aliança política majoritária, relativamente efetiva, à frente do Executivo federal.

A solidez das instituições é garantia no campo do respeito aos direitos. Permite blindar a cidadania contra práticas oportunistas e inibir o desmantelamento do Estado do bem-estar brasileiro, reiteradamente ameaçado por iniciativas que visam desconstitucionalizar (Fagnani, 2010) o marco regulatório das relações sociais consagrado desde 1988. A pergunta que se coloca é como garantir a permanência de uma dinâmica redistributiva cumulativa, sem riscos de retrocessos, e favorável não apenas à inclusão social dos pobres e extremamente pobres, mas à construção de uma sociedade mais integrada e coesa, conseqüentemente mais homogênea, e por isso mesmo mais justa, através do acesso comum e compartilhado a bens e serviços públicos de qualidade e a oportunidades renovadas e ampliadas.

A redistribuição mostra-se questão relevante por ser o meio de forjar uma sociedade cujo funcionamento assenta-se nos princípios de igualdade e reciprocidade, valores presentes no desenho do nosso sistema de proteção social introduzido com a nova Constituição de 1988. A definição de Rawls pode ser acionada para caracterizar o que é uma sociedade igualitária. É aquela “em que os cidadãos se reconhecem e veem um ao outro como iguais. Sendo o que são – cidadãos – implica que se relacionem como iguais; e se relacionar como iguais é, ao mesmo tempo, o que eles são e o que outros reconhecem que sejam. *Seus laços sociais forjam-se no compromisso político público de preservar as condições que sua relação de iguais exige*” (2003:132 – itálico da autora).

Disponer de mecanismos regulatórios e instituições que assegurem de forma reiterada e permanente essa identidade de condições entre todos os cida-

dão é fundamental para alcançar uma sociedade mais homogênea, mais justa e também mais eficiente. Para tal, a combinação de dois fatores é necessária.

Pelo lado do gasto, políticas sociais universais que associem renda monetária e provisão desmercantilizada. É mister lembrar que transferências monetárias não alcançam promover convergência que teça identidade de condições, até porque costumam ser concedidas a partir de contribuição prévia ou de controle de meios. Logo, partem de *status* diferenciados e tendem a preservá-los, ainda que o seguro social público rompa com a lógica atuarial e acione princípios de solidariedade. Já a desmercantilização plena mediante acesso a serviços e bens implica provisão universal e incondicional. Como esclarece Titmuss, “uma das conquistas mais expressivas decorrente da prestação de serviços sociais diretos e universais, foi a erosão de barreiras formais discriminatórias. Só assim, a aprovação de um padrão de serviço público, indiferente à renda, classe ou raça, pode substituir o duplo padrão que, invariavelmente, se traduz por serviços de segunda classe para cidadãos de segunda classe” (1964:110).

Pelo lado do sistema tributário, reclama-se progressividade, capaz de reduzir iniquidades na forma de distribuir e redistribuir os custos da carga tributária. Embora o sistema tributário não tenha por finalidade reduzir a desigualdade, ele é determinante na definição de seu padrão e grau. Estudo do Ipea (Castro, 2012) indica que mais de 50% do gasto público social retorna ao Estado na forma de impostos ou contribuições, o que por si só indica distorções no financiamento da política social. Soma-se a isso o perfil altamente regressivo (Afonso, Soares e Castro, 2013; Zockun *et alii*, 2007; Tonelli, 2008; Lavinias, 2013b; Fagnani, 2008) do sistema tributário brasileiro e explica-se, assim, que seus impactos redistributivos sejam insignificantes.

Mas que direção tomar para redistribuir de forma mais efetiva e cumulativa? O Brasil brilha no cenário internacional como o país que reduziu significativamente a pobreza graças a programas de transferência de renda condicionada com cobertura extensiva. Torna-se, assim, efeito-demonstração para justificar estratégias que, desde a virada do século e sobremaneira após a crise de 2008, propugnam uma política social centrada na garantia de renda mínima a grupos vulneráveis e pacotes de serviços básicos, dando as costas à universalização e aos sistemas integrados de proteção social. Essa interpretação parcial e incorreta oculta o real aporte da Seguridade Social brasileira, cujo escopo e engenharia institucional original contribuíram de forma decisiva na irradiação de bem-estar entre os menos favorecidos e também na redução das desigualdades.

Nosso intento neste artigo consiste em refletir por onde avançar para fortalecer a dimensão redistributiva, universalista e igualitária do nosso sistema de Seguridade, singular numa perspectiva latino-americana, poten-

cializando seus impactos com o aprimoramento de uma tributação voltada para esse mesmo objetivo. É tempo de tratar dessa interação para torná-la virtuosa e perene. Esse esforço é tanto mais essencial e urgente que ganha terreno, sob a égide do capitalismo financeiro, um entendimento de que combater a pobreza é, na verdade, a finalidade precípua dos sistemas de proteção social, ao passo que a prevenção de riscos e incertezas e a criação de oportunidades através da equidade de acesso às políticas sociais seriam mais adequadamente equacionadas mediante a provisão privada, via mercado de seguros e de crédito. Nas palavras de um dos papas atuais da chamada *boa* finança, “precisamos redefinir o termo direitos humanos universais de modo a que eles passem a representar o direito de todos a um compromisso justo – isto é, arranjos financeiros que permitam dividir efetivamente custos e benefícios. Mirando o futuro do capitalismo financeiro, deveria haver um desenvolvimento mais apurado dos pactos firmados acerca de tais “direitos”, entendidos como contratos financeiros, mais democráticos e diferenciados, enquanto os direitos humanos seriam redefinidos numa perspectiva mais básica” (Shiller, 2012:150).

Essa interpretação de que a igualdade não precisa ser plena e sem retoques, senão delimitada pelo essencial, passa a hegemonizar o debate sobre proteção social, com o deslocamento da dimensão universalista desmercantilizada da provisão do bem-estar para o mercado, exceto no que diz respeito a serviços mínimos e a um patamar de renda para sobrevivência.

Ora, as recentes manifestações espontâneas de massa, de junho de 2013 no Brasil, ao clamar por acesso equânime a direitos universais como saúde, transporte e educação, sem alastrar reivindicações por mais salário e renda, parecem indicar que a predição de Shiller não deve ser acatada como fatalidade. A disputa em torno ao *quantum* de distribuição que queremos – hoje protestada como insuficiente - estava no enunciado das manifestações. E revela que os brasileiros estão mobilizados para conquistar acesso com qualidade àquilo que nem todos os ganhos salariais hão de permitir adquirir: a certeza de uma vida digna, com riscos minorados por boa cobertura e oportunidades melhor distribuídas para todos, sem discriminação. Uma sociedade, portanto, mais igualitária.

Este artigo reúne apontamentos para reflexão. Começa sistematizando os padrões de proteção social em debate neste início de século, inspirados do marco liberal-privatista e disseminados pelas agências multilaterais como inovadores por assegurarem mínimos monetários. É um modelo de proteção social em que a solução das falhas de mercado prevalece sobre a lógica da desmercantilização. Ele se caracteriza por estabelecer vínculos frouxos de coe-

são social, pouco redistributivos e, por isso mesmo incapazes de fundamentar uma sociedade igualitária. Esse modelo liberal na sua expressão mais acabada combina renda mínima *means-tested* e mercado privado de bens e serviços para além do que for estritamente indispensável, o *quantum* do que é indispensável sendo indefinido.

Em seguida, o artigo serve-se dos resultados de um *survey* de representatividade nacional, implementado em setembro de 2012, junto à população residente adulta (16 anos ou mais), para identificar que tipo de política social conta com o apoio dos brasileiros, explicitando nexos de reciprocidade forte (Bowles, 2012) ou, ao contrário, vínculos frouxos, e dando conta de como a sociedade brasileira posiciona-se frente a valores de solidariedade, equidade e coesão social. Por reciprocidade forte, toma-se a definição de Bowles, qual seja: “é a propensão a cooperar e compartilhar com outros, igualmente dispostos a fazer o mesmo, a despeito de custos pessoais, e o desejo de punir os que violam normas de cooperação e outras normas sociais, embora punir possa representar um ônus pessoal que não resulte, no futuro, em ganhos pessoais (2012:131). Aspectos associados à Segurança e ao sistema tributário serão contemplados.

Na terceira seção, pretende-se revisitar dimensões estruturantes da seguridade social brasileira e do nosso sistema tributário, em consonância ou contrários aos valores universalistas refletindo em como aprimorá-los com vistas a fortalecer efeitos redistributivos.

A conclusão tece algumas recomendações no plano das políticas públicas e da consolidação das instituições responsáveis pelo bem-estar da população brasileira.

### REDISTRIBUIÇÃO X MÍNIMOS: O EMBATE

Estudiosos têm observado o pouco interesse despertado pela “aritmética da redistribuição” (Huber & Stephens, 2012) na América Latina, ou seja, como estruturar e integrar políticas sociais de transferências de renda e provisão de serviços públicos com o sistema tributário para tornar efetivas e eficazes estratégias redistributivas, reduzindo de forma consequente a desigualdade. Constatase que essa via de duas mãos é desprezada em favor das políticas de transferência de renda, sejam elas contributivas e/ou não-contributivas (Lavinias, 2013a). A pouca eficácia da nossa capacidade de redistribuir para reduzir diferenciais de bem-estar resulta da prioridade dada ao gasto vis a vis o sistema tributário. Tais evidências aparecem em análises (Goñi, Lopez & Servén, 2008; Telo, 2012) que ressaltam a maior efetividade da política social em países da OCDE e na União Europeia-15, quando comparada aos resultados obtidos na América Latina. Pela Tabela 1 observa-se que o Índice de Gini cai muito pouco no Brasil e na Amé-

rica Latina ao se discriminar o impacto pós-transferências e pós-incidência de impostos, enquanto na União Europeia tal efeito é, na média, muito mais redistributivo. Assim, na América Latina o efeito-redistribuição registrado é quase que exclusivamente resultado de transferências fiscais, cuja eficácia é pequena se comparada ao padrão europeu, onde, ademais, tributação e gasto somam-se para dar densidade e efetividade à luta contra as desigualdades.

Tabela 1

## Índice de Gini antes e pós transferências e incidência de impostos

	Gini pré-transf. e impostos	Gini pós transf. pré-impostos	Gini pós transf. e impostos
Brasil	0,58	0,55	0,55
América Latina	0,52	0,51	0,51
União Europeia	0,47	0,37	0,33

Fonte: Goñi, Lopez & Servén, 2008; Telo, 2012.

Huber & Stephens afirmam que não se pode esperar um impacto redistributivo dos benefícios previdenciários na América Latina, e nem mesmo nos países capitalistas avançados que dispõem de um Estado de Bem-estar, porque o grau de cobertura do seguro social é, respectivamente, baixo ou decrescente por motivos distintos: no caso latino-americano isso se deve às altas taxas de informalidade que persistem, ainda que em patamares inferiores ao verificado no passado, o que indica que a barreira da heterogeneidade estrutural (Pinto, 1970; Rodríguez, 2009) não foi de todo superada. No caso das economias sociais avançadas, a flexibilização, terceirização e precarização do mercado de trabalho, com aumento do desemprego e recuo do emprego público, acaba por ampliar os efeitos deletérios decorrentes da menor densidade contributiva ao seguro social. Assim, a natureza contributiva dos sistemas previdenciários estaria reforçando sua regressividade<sup>3</sup>. Tal constatação os leva a recomendar que seja privilegiada na região a adoção de benefícios focalizados (*means-tested*) ou *flat-rate*<sup>4</sup> (Huber & Stephens, 2012:71), financiados por taxas e impostos, na direção, portanto, do modelo de universalismo básico (Huber &

3. Os sistemas ancorados no financiamento via impostos não sofreria o mesmo impacto, senão aqueles derivados de uma redução do crescimento, logo da arrecadação. Porém, há sempre a possibilidade de mudanças de regras de financiamento por parte do governo.

4. *Flat-rate* é todo benefício pago em igual montante, de forma regular, sem relação com rendas ou rendimentos anteriores. Esse benefício básico é, em tese, idêntico para todos os beneficiários.

Stephens, 2012:72). Definem como universalismo básico a garantia de uma renda mínima; o direito a serviços básicos de saúde e de atenção à primeira infância, sejam eles subsidiados ou gratuitos; capacitação para o mercado de trabalho e educação de qualidade no ensino fundamental e médio.

Ora, se os dados revelam que mesmo as transferências fiscais<sup>5</sup> contribuem pouco para promover mais redistribuição na América Latina, em razão de seu escopo residual e regressivo, fica a pergunta por que insistir num modelo cujos resultados dificilmente hão de contrarrestar, na proporção que se impõe, a prevalência de um padrão altamente concentrado de renda, poder e riqueza que nos caracteriza.

Mas essa contradição não esmorece a diligência dos que defendem mínimos e básicos. Ao contrário, estes acabam de ganhar um reforço expressivo com a proposta do piso de proteção social, lançado pela OIT (2012) com apoio de outras instituições multilaterais e do sistema ONU<sup>6</sup>. Segundo a Recomendação 202 da OIT, cabe aos Estados-membros “estabelecer, o mais rapidamente possível, e manter, pisos de proteção social, que incluam garantias básicas de seguridade social. Tais garantias deveriam pelo menos assegurar que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de renda, que, no seu conjunto, assegurem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários em nível nacional” (OIT, 2012:3). Há que enfatizar o foco colocado nas “pessoas necessitadas” – logo, em clientelas – a quem se deve garantir atendimento de saúde essencial e uma renda que será o mecanismo de acesso a outros serviços tidos como indispensáveis, inexoravelmente via mercado. Como pessoas necessitadas, a OIT enumera crianças, idosos e “pessoas em idade ativa sem capacidade para obter uma renda suficiente, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez”.

Assim, o novo paradigma a ser disseminado internacionalmente tem duas características essenciais: assegurar mínimos (renda monetária e um rol de serviços limitado) para um público-alvo bem delimitado (os comprovadamente pobres). Três aspectos se destacam nessa reconfiguração da política social: a) a generalização de critérios de elegibilidade com base em controles

5. Vale recordar que inúmeras pesquisas indicam que o mercado de trabalho explica cerca de 60% da redução da desigualdade nos anos 2000 e a previdência, 18% (Soares, Souza, Osório e Silveira, 2010). Existe certo consenso sobre o tamanho do impacto do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade, que deve variar entre 16% e 21% (Soares, 2012a). Nas palavras de Schwarzman (2009), “a contribuição do Bolsa Família para a redução da desigualdade foi significativa, mas inferior a outros fatores, como o crescimento da economia e o programa de Benefício de Prestação Continuada”.

6. Banco Mundial e FMI, entre outros.

de meios, que muito provavelmente implicarão no estabelecimento de condicionalidades como chave de acesso a um benefício, tornando ilegítimo o direito derivado de contingências ou necessidades; b) a recriação de *status* diferenciados, o que questiona o princípio da cidadania e da uniformidade no acesso; c) o retorno ao padrão do mínimo ou básico, que torna sem efeito valores universais assentados na provisão de igual qualidade em igual quantidade para todos, sem definição *a priori* dos limites de tal provisão, de seus custos, de sua cobertura.

Tal reconfiguração expressa uma clara ruptura com o modelo universalista que vingou no pós-guerra e que inspirou o modelo de Seguridade que o Brasil logrou instaurar em 1988. Ademais, ignora o “paradoxo da redistribuição” (Korpi & Palme, 1998) já referendado por inúmeras pesquisas empíricas, em nível internacional, que comprova que quanto maior a focalização da política social nos pobres, menor sua capacidade de redistribuir. E menor, portanto, sua eficácia em reduzir a desigualdade.

A despeito de tais evidências, a recomendação 202 da Conferência Internacional do Trabalho de 2012 enfatiza a garantia de mínimos monetários a grupos vulneráveis como crianças, idosos, trabalhadores precários ou desempregados, sem ampliar de forma consequente e automática o acesso universal e incondicional a serviços públicos desmercantilizados, indispensáveis ao bem-estar da população, tais como educação, saúde, capacitação profissional permanente, segurança e moradia. Ora, a segurança socioeconômica não pode e não deve se restringir à garantia de uma renda mínima, pois na ausência de uma oferta pública e gratuita, ela levará à expansão de uma rede privada, portanto, ao fortalecimento do mercado, cujo acesso não estará assegurado a partir de mínimos. Em consequência, tal modelo acabaria reproduzindo e legitimando desigualdades de *status* e de acesso, alimentando um regime segmentado e dualizado de atendimento. Além disso, esse modelo de mínimos desconsidera a lógica e as vantagens<sup>7</sup> dos sistemas integrados e reflexivos de Seguridade Social e rompe com um padrão de proteção social universal e uniforme que se tornou a pedra de toque dos direitos sociais e dos direitos humanos ao longo da segunda metade do século XX (Townsend, 2008).

Em outras palavras, essa reconfiguração da relação Estado-mercado-sociedade não tem a redistribuição como meta, senão, novamente, o atendimento à pobreza e o funcionamento mais eficiente do mercado, dispensa reformas estruturais voltadas para a promoção da equidade, como, por exemplo, a im-

7. Uma delas é a contribuição do Estado do Bem-estar ao aumento da produtividade, logo da eficiência, nas sociedades de mercado (Barr 2004; Boyer 2013).

plementação de uma tributação eficiente, justa e progressiva. No longo prazo, é provável que mantenha ou acentue padrões de desigualdade, quaisquer que sejam seus níveis, sem que isso suscite crítica, mecanismos retificadores ou indignação já que a segurança básica dos que se encontram na cauda inferior da distribuição não estaria comprometida, nem ameaçada. Estar-se-ia assim normatizando, parametrizando e legitimando um determinado *quantum* de distribuição-padrão.

### **Incorporação ao mercado e equidade**

Por isso mesmo há que distinguir integração ao mercado e inclusão social, “ambas condições necessárias porém insuficientes para diminuir a desigualdade” (Franzoni & Sánchez-Ancochea 2012:1) de forma consequente e duradoura. Franzoni & Ancochea assinalam em que diferem tais conceitos. “Incorporação ao mercado diz respeito à participação dos indivíduos ao circuito monetário [*cash nexus* no original], o que por sua vez, exige a criação de um número suficiente de empregos formais bem remunerados, tanto no setor público, quanto no privado. Inclusão social refere-se ao bem-estar dessas pessoas estar assegurado independentemente da relação com o mercado [*cash nexus*], logo, fora de relações mercantis ou de forma desmercantilizada (Esping-Andersen, 1990)” (2012:1). Os autores reconhecem que muito embora diversas modalidades de política social (focalizadas, contributivas, universais, Barr, 2012) contribuam para alcançar algum grau de inclusão social, somente políticas universais são capazes de verdadeiramente incluir massivamente, equalizando oportunidades.

Há que notar que o modelo keynesiano de gasto contracíclico adotado no Brasil com relativo sucesso no segundo governo Lula e na gestão Dilma, para estimular o mercado interno e manter a economia funcionando em seu nível potencial, com pleno emprego, ampliou a integração dos setores de baixa renda – inclusive dos mais pobres – ao mercado de consumo. Tal integração é igualmente alavancada pelo crédito de consumo nas mais variadas modalidades (Minha Casa Melhor<sup>8</sup>, Crédito Caixa Fácil entre várias outras). Sem dúvida a extensão do mercado de crédito às classes mais pobres e destituídas, com regras fortemente reguladas pelo governo federal é uma novidade

8. O governo federal lançou em junho de 2013 uma linha de financiamento de móveis e eletrodomésticos exclusiva para beneficiários do programa de compra da casa própria Minha Casa, Minha Vida. A expectativa é de que 3,7 milhões de famílias sejam beneficiadas, em um total de R\$ 18,7 bilhões. Essa linha de crédito oferece até R\$ 5 mil por beneficiário. A taxa de juros é de 5% ao ano e o prazo para pagamento de 48 meses. As famílias terão um cartão magnético do Minha Casa Melhor e até 12 meses para gastar o crédito

e cumpre um importante papel na democratização do consumo, e no consequente aquecimento do mercado com geração de emprego. Entretanto, como constata Bowles em seu mais recente livro sobre desigualdade econômica e redistribuição, “a esquerda ficou carente de modelos econômicos. As políticas keynesianas destinadas a modular as flutuações na demanda agregada, embora essenciais, não oferecem os fundamentos para desenvolver uma estratégia de igualdade de longo prazo” (2012:2). A reflexão de Bowles – que muito provavelmente nutre-se do contexto altamente polarizado e de agravamento das desigualdades socioeconômicas nas economias desenvolvidas e nos EUA em particular – cabe como uma luva ao caso brasileiro.

Ausente da primeira fase do pensamento estruturalista latino-americano (Lavinias & Simões, 2013), a política social ganha finalmente relevância e passa a interagir com a política econômica na atual conjuntura, na medida em que se transforma em um multiplicador de fomento ao crescimento. A criação de milhões de empregos e a taxa de desemprego em trajetória de queda acentuada<sup>9</sup> na última década foram inquestionavelmente o resultado mais bem sucedido de uma política macroeconômica que se pretendeu ousada na travessia da crise internacional de 2008. Além do salário-mínimo, cujo aumento real ultrapassou 90% entre 2001 e 2012, favorecendo trabalhadores, 2/3 dos aposentados e pensionistas brasileiros e mais de 3 milhões de beneficiários do BPC, também a expansão dos programas de transferência de renda condicionada através da elevação do número de benefícios variáveis por família<sup>10</sup>, contribuiu para manter a demanda aquecida e, ao mesmo tempo, minorar o grau de privação agudo de milhões de famílias pobres e indigentes. Isso se transforma em estímulo à atividade econômica, que mantém o nível do emprego. Castro (2013) estimou o efeito-distribuição de bens públicos como saúde e educação e também das transferências de renda. Observa que no cenário presente “o incremento dos gastos em saúde e educação públicas geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda” (2013:130). Já as transferências focalizadas (Bolsa Família e BPC) impactam menos no crescimento e um pouco mais na queda da desigualdade.

Mas qual o *quantum* de redistribuição alcançado? Foi suficiente? Ainda segundo Castro, a queda da desigualdade entre 2003 e 2008 ocorreu a uma velocidade média de -1,3% a.a. (2013:127). A desigualdade cedeu, de fato, mas pouco: nosso Gini pós-transferências fiscais ainda é superior a 0,5.

9. Em 2003 a taxa de desemprego médio anual, calculada pelo IBGE, era de 12,3%, recuando para 9,3% em 2008 e 5,5% em 2012.

10. Mudança no teto máximo de beneficiários adolescentes e crianças por famílias.

Poderíamos ter tido um desempenho superior em termos de redistribuição e queda acentuada da desigualdade via gasto? Sabe-se que, ao longo da década de 2000, o gasto com transferências monetárias diretas foi privilegiado em relação a outras formas de gasto, *in kind* (Lavinias e Cobo, 2012). A evolução de algumas funções do gasto social federal no período 2000-2010 indica que a parcela destinada às transferências monetárias diretas mantém-se elevada (69% em 2010, contra 68,8% em 2000, segundo Ipea, 2012)<sup>11</sup>. Houve um aumento expressivo do gasto na rubrica *Assistência Social*<sup>12</sup>, bem acima da variação média do gasto total. Outras rubricas ou assinalaram tendência decrescente por boa parte do período, tendo revertido tal dinâmica a partir de 2008, caso da habitação e urbanismo<sup>13</sup>, ou mantiveram participação idêntica nas duas pontas do período, após alguns anos de variação negativa. Este é o caso da educação que concentra apenas 6,9% do gasto federal em 2000 e percentual praticamente igual em 2010, 7,2%. Já o patinho feio da série é o gasto federal com saúde, com efeito-distributivo no crescimento e na desigualdade relevante: cresceu abaixo da média e teve sua participação reduzida no gasto social federal: de 13,5% em 2000 para 10,8% em 2010 (Ipea, 2012). Essa é mais uma evidência de que a provisão de serviços públicos desmercantilizados tem sido preterida em favor dos *cash transfers*, com implicações não desprezíveis em termos de bem-estar e igualdade de oportunidades para os indivíduos. Portanto, o perfil do gasto tem priorizado a correção das falhas de mercado.

Se preservada a integralidade do orçamento da Seguridade Social, ao menos o volume de recursos para a Saúde teria sido muito superior, ratificando a igualdade de acesso e impulsionando o crescimento, o que não aconteceu<sup>14</sup>. Essa quebra de institucionalidade, com desvio de recursos do orçamento da Seguridade para o qual contribuiu toda a população, notadamente os mais pobres, em razão de sua altíssima propensão a consumir, reduz o potencial de redistribuição da política social de imediato e fortalece a lógica do mercado

11. Das rubricas de transferências monetárias diretas, somente os Benefícios a Servidores Públicos Federais registram queda constante de sua participação no gasto desde 1995 (Ipea 2012).

12. Segundo documento do Ipea (2012:13, tabela 1), a participação da rubrica Assistência Social no total do gasto federal correspondia a 3,2% em 2000 e aumenta para 6,9% em 2010. Já a rubrica Previdência sobe de 45,9% para 47,5% no mesmo período. Em 2000, os três itens relativos a *cash transfers* (RGPS, RPPS federal e Assistência) somam 68,8% de todo o gasto, percentual praticamente idêntico em 2010 (69%). Logo, a prevalência de transferências monetárias manteve-se ao longo da década, representando o “quase tudo” (Lavinias 2007), da política social.

13. Passa de 3,5% do gasto social federal em 2000 para 5,2%, dez anos depois (Ipea, 2012).

14. Somente em 2012, foram retirados via DRU R\$ 58 bilhões da Seguridade Social. Como a despesa foi de R\$ 80 bilhões na saúde (ambos os dados da ANFIP 2012), se preservado, o orçamento da Seguridade teria permitido direcionar esse vultuoso montante – 72% a mais do que foi gasto – para o setor, preenchendo a lacuna de aproximadamente R\$ 50 bilhões que faltam à saúde para sua completude como serviço universal (Wagner 2013).

privado no médio e longo prazo, redefinindo o padrão de acesso, não com base em direitos, mas na renda.

Instituições (Seguridade e seus direitos) e normas, e regulações (salário-mínimo, sua vinculação ao piso dos benefícios previdenciários e BPC) incentivaram o crescimento permitindo algum grau de distribuição de renda. Foi também assim nos Estados Unidos entre 1940 e 1970<sup>15</sup>. Tudo muito redondo na coordenação da política macroeconômica e da política social. Mas será suficiente para transformar a sociedade dando-lhe um perfil mais igualitário? A incorporação pelo mercado finalmente potencializa o consumo de massa e seus efeitos positivos entre setores produtivos. A renda média cresce, a industrialização avança num país já altamente urbanizado e cuja demanda por novos produtos que o mercado nacional é capaz de ofertar<sup>16</sup>, levaria, espontaneamente, pelo cálculo de Kuznets, à queda da desigualdade como tendência.

O caso americano serve de contraponto a esse cenário ideal. E serve para refletir sobre os limites de uma incorporação ao mercado de massa sem a meta da equidade, pois ilustra como a desigualdade e a pobreza podem ganhar terreno na ausência de políticas redistributivas de cunho universalista e de um elevado grau de desmercantilização no acesso a direitos.

Até finais da década de 1970, os Estados Unidos conheceram um período promissor de queda da desigualdade graças aos ganhos crescentes de produtividade que foram repassados aos salários, elevando a renda média da classe trabalhadora e engordando a classe média. Essa tendência favorável resultou do ambiente de grande crescimento econômico do pós-guerra, com geração massiva de empregos, mas também do funcionamento de mecanismos de regulação social implementados nas décadas de 1930 e 1940, como o salário-mínimo e a Seguridade Social (aposentadorias e seguro-desemprego), dimensões do pacto do New Deal. Isso levou a que o coeficiente de Gini dos Estados Unidos recuasse de 0,447 em 1939 para um patamar quase constante de 0,31 - 0,32 por quatro décadas (Saez, 2007). Ao final dos anos 1970, tem início a grande divergência (Krugman, 2007), levando a uma reversão de tendência que praticamente nunca mais seria interrompida, apesar de dois períodos de crescimento econômico sustentado<sup>17</sup> em

15. Krugman denomina essa fase de "Grande Compressão" (ou convergência), de explicação pelas instituições e normas (2007: 140-141).

16. No caso brasileiro, temos mais consumo de massa que produção de massa!

17. Um primeiro período de crescimento refere-se aos anos Reagan: 1983-1989. Um segundo, com taxas mais elevadas e níveis de produtividade aumentando mais rapidamente, teve lugar na década de 1990, fase de grande prosperidade com o surto da Nova Economia, que vence barreiras tecnológicas. Nessa década, os EUA registraram um saldo líquido de criação de novos empregos de mais de 23 milhões.

que a produtividade média continuou crescendo – bem como a oferta de crédito –, porém, sem beneficiar os salários. A partir dos anos 1980 e de forma quase ininterrupta, o Índice de Gini dos Estados Unidos aumenta, tendo superado a barreira de 0,4 em 1995, batendo 0,442 em 2005 (Saez 2007) e o pico de 0,469, sem grandes variações, no período 2006-2010 (US Bureau of Census, 2012).

É fato que a piora nos índices de desigualdade no passado recente não foi exclusividade dos Estados Unidos. Porém, o patamar ali atingido é quase incomum entre países desenvolvidos de renda alta. A OCDE (2011) reconhece que apesar de a maioria de seus países membros ter registrado deterioração do coeficiente de Gini a partir da década de 1980, aqueles comprometidos com políticas universalistas e benefícios monetários em valor condizente ao grau de desenvolvimento da sociedade, lograram preservar um padrão de igualdade relativamente elevado, com Ginis variando entre 0,27 e 0,32. Isso foi possível porque países nórdicos, Eslovênia, Bélgica, França<sup>18</sup> e alguns outros com níveis de reciprocidade e redistribuição forte, compensaram os efeitos da desigualdade engendrada via mercado com políticas sociais universais. Os que auferem melhor desempenho são precisamente aqueles onde o grau de desmercantilização é maior e a cobertura, homogênea.

Esse não é o caso dos Estados Unidos, que se situam na quarta pior posição<sup>19</sup>, num universo de 28 países estudados, por não contarem com um sistema de proteção social integrado e reflexivo. Lá, a provisão pública de saúde é baixa e ruim, tal como é o caso da educação, não há políticas permanentes de garantia à moradia, cuja oferta passa integralmente pelo mercado. Não surpreende, portanto, que nos EUA a política social, majoritariamente focalizada e residual, assentada na garantia da sobrevivência via mínimos monetários e na provisão pública de um conjunto de serviços básicos para clientelas bem definidas (idosos e pobres), seja tão pouco efetiva em reduzir disparidades de renda e bem-estar. Boyer chama atenção para o fato de “a Dinamarca ter um coeficiente de Gini, quando medido com base na distribuição de renda primária<sup>20</sup>, semelhante ao registrado pelos Estados Unidos, que caiu, porém, drasticamente, após transferências fiscais e incidência de tributos” (2013:34), o que não se verifica nos EUA.

18. Atente-se para o fato de que a França se destaca por ser um dos raros países onde a desigualdade não se acentuou desde 2000, segundo a OCDE. E isso graças à sua política social e ao sistema tributário que compensam adequadamente os efeitos da crise.

19. Atrás do Chile, México e Turquia.

20. Isto é, antes de transferências e incidências de impostos.

Se, de um lado, o salário-mínimo americano deixou de ser indexado por muitos anos<sup>21</sup>, precarizando o emprego, notadamente no setor de serviços, e levando a uma depreciação do seu poder de compra com a consequente piora das disparidades salariais, de outro, o desenho de sistema de proteção social norte-americano, essencialmente voltado para a correção das falhas de mercado, sem nada que universalize direitos, impede que se superem padrões altamente segmentados reduzindo desigualdades.

Embora inconclusivo sobre o impacto real da globalização e das mudanças tecnológicas no agravamento da distribuição de renda na virada do século XXI, a OCDE afirma em seu relatório *Divided we stand: Why inequality keeps rising* que, a provisão pública de serviços sociais tem *efetivamente*<sup>22</sup> grande impacto redistributivo (2011:38), sendo responsável, em média, e de forma constante, por 20% da queda da desigualdade (quando medida exclusivamente com base nos rendimentos obtidos via mercado). Já a contribuição das transferências monetárias é de 25%, percentual esse em queda, pois sua efetividade tem-se mostrado decrescente, em razão do perfil cada vez mais residual das transferências não-contributivas, sujeitas a critérios mais restritivos de elegibilidade e um número maior de condicionalidades, o que reduz a cobertura. Ao final, o relatório conclui que “qualquer política voltada para a redução do fosso entre ricos e pobres deve apoiar-se em três pilares principais: investimentos massivos em capital humano; promoção de emprego inclusivo; e políticas redistributivas com base em tributos/transferências bem desenhadas” (2011:41). Dois dos pilares – o primeiro e o terceiro –, seguramente só poderão se concretizar se pautados por princípios universais e de promoção da equidade.

O desafio consiste, portanto, na definição da estratégia que melhor pode atender a tais objetivos: universalizar e garantir a identidade de condições de acesso e usufruto.

### **Desmercantilizar por que?**

A pergunta que se coloca, então, seria de saber se a garantia de mínimos é a estratégia que viabilizaria uma trajetória de acesso universal, uniforme e incondicional, cidadã. Ou se viabilizaria uma redistribuição de dotações primárias (Rawls 2003) – e não básicas – que permita aos menos favorecidos formular expectativas e persegui-las, realizando seus objetivos e escolhas li-

---

21. E continua sem ser atualizado.

22. No original.

vrememente e ao abrigo da estigmatização<sup>23</sup>, ou apenas mantê-los sobrevivendo em um mundo onde multiplicam-se riscos e incertezas, e onde a economia do conhecimento, a tecnologia e a concorrência, sob a égide da desregulação dos mercados e da lógica financeira, aceleram processos de obsolescência, levando recorrentemente a uma redefinição da natureza, conteúdo e *quantum* dessas dotações primárias ou mesmo de um conceito mais operacional, o das necessidades básicas?

Como interpretar “necessidades”, interroga Gough (2000), senão tomando-as como uma categoria que se refere a objetivos universais, em oposição a vontades ou desejos (utilidade), estes entendidos como objetivos enunciados com base em preferências individuais e culturais? Gough afirma que a universalidade e a objetividade do conceito de “necessidades básicas” residem na compreensão de que se não forem satisfeitas, demandas não-atendidas, logo carências, podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida, reduzindo oportunidades e desempenho, tornando-o vulnerável. Assim, toda necessidade revela-se universal, pois sua ausência fere a todo indivíduo em qualquer circunstância e da mesma maneira, no mesmo grau. E são objetivas porque sua especificação teórica e empírica independe das preferências deste ou daquele indivíduo, sendo comum a todos. Daí caracterizar “necessidades básicas” como um pré-requisito de cunho universalista – ninguém pode prescindir delas no desenrolar da sua própria existência. São necessidades básicas, cujo *quantum* deve ser sempre o ótimo, saúde<sup>24</sup> e autonomia. Sem saúde, não há como assegurar uma participação social plena e consequente. Sem autonomia para agir, as escolhas sobre o que fazer e como fazer tornam-se escassas e impossibilitam atingir metas e objetivos ao longo da vida. Para Gough, as políticas sociais não são apenas o instrumento adequado para suprir necessidades, mas um dever moral que preside a criação de um arcabouço institucional voltado para esse fim, qual seja, um sistema de proteção social público e universal, ou nas suas palavras, o Estado do Bem-estar. O conceito de “necessidades” que nos oferece Gough, adequadas ao desenvolvimento de uma sociedade e incontornavelmente universais, questiona a lógica de mínimos e pacotes básicos de provisão.

Nos anos 1970, a OIT dispunha de uma normatização do que deveria constar do rótulo “necessidades básicas”, servindo de parametrização para to-

23. Ajustamos aqui, ao traduzir, o conceito de Rawls de bases sociais do autorrespeito (2003:60) – The Social Basis of Self-Respect.

24. Incluindo aqui o que denomina “necessidades intermediárias”, tais como acesso adequado à água e alimentação, moradia, ambiente protegido, segurança e proteção na infância, educação básica, prevenção contra a pobreza etc.

madores de decisão envolvidos, então, nas primeiras iniciativas de combate à pobreza: “incluem um requerimento mínimo por família no plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como alguns móveis e equipamentos para o domicílio. Em segundo lugar, inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade num sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais...” (Townsend, 1993, apud ILO, 1976). Nesta definição normatizada, duas dimensões chamam atenção: o consumo, dimensão monetarizada do bem-estar, e a provisão pública desmercantilizada de um conjunto de serviços de todos para todos (via sistema tributário).

Diante do exposto acima, o atual paradigma do piso de proteção social mostra-se um retrocesso. Em primeiro lugar, por seu escopo deliberadamente residual (para pobres). Em segundo lugar, porque é inespecífico na definição do básico, ou nas provisões de bens e serviços, isto é, nos diferentes aspectos das condições de vida (Sen, 1987:36) que devem ser asseguradas. Ora, padrões básicos constituem-se num mecanismo de regulação para garantir equidade horizontal, uma vez que as assimetrias de informação e de poder podem engendrar ineficiências e desigualdade de acesso (Barr, 2004). Sua indefinição pode instituir padrões segmentados – um padrão rico e um padrão pobre – cujo perfil vai variar em função da renda, gerando, por sua vez, mais iniquidades. Ademais, a tendência é o padrão dos mais pobres ser sempre inferior ou insuficiente, por refletir o que os não-pobres acham que é satisfatório para os pobres (logo, o *quantum* de redistribuição). Finalmente, porque dá prevalência e centralidade à garantia de uma renda monetária dando primazia à inclusão pelo mercado, e não à cidadania ou à construção de uma sociedade de iguais.

A predominância da garantia de renda monetária em detrimento da provisão desmercantilizada e universal demanda uma brevíssima digressão.

As sociedades de mercado agora sob a hegemonia do capital financeiro assistem a uma reformatação dos sistemas de proteção social. Na era do capitalismo industrial-manufatureiro, prevenir riscos e incertezas que poderiam afetar a estabilidade macroeconômica do regime de acumulação levou à constituição de estratégias coletivas (*pooling*) de aversão ao risco, erguidas sobre regras de solidariedade e controle público (seguro social). A norma era desindividualizar (Rosanvallon, 2011). A tendência foi de expansão dos Estados do Bem-estar na direção da universalização e uniformização do acesso a um conjunto amplo de benefícios e de um grau crescente de desmercantilização.

A ruptura decorrente da hegemonia liberal dos anos 1980 em diante tem na privatização e na desregulamentação seus alicerces. Privatização dos serviços e bens antes desmercantilizados e desregulamentação do mercado de

trabalho levando a que ganhos de produtividade, antes parcialmente repassados ao trabalhador, mediante elevação dos salários e aumento do bem-estar, fossem mitigados e mesmo suprimidos. Apesar de tantas crises consecutivas desde então, culminando com a crise financeira global de 2008 – o que só confirma os patamares crescentes de imprevisibilidade em nível mundial –, a ideologia dominante é que o Estado tornou-se inepto em prover serviços em escopo e escala adequados ao ritmo das transformações em curso. Cabe ao mercado, então, atender aos consumidores, através dos vários e diferenciados mercados de seguros e de crédito, que se expandem aceleradamente em particular nos países em desenvolvimento. Em lugar de *risk-sharing*, *risk taking* com a re-individualização do segurado, ou seja, daquele que procura proteção e segurança, com a conseqüente individualização dos custos que não são mais distribuídos proporcionalmente à capacidade financeira. A cobertura, agora privada, será novamente função da renda, o que fere a lógica inerente ao Estado do Bem-estar. O sistema tributário viabiliza tal estratégia oferecendo incentivos tributários (isenções, deduções, créditos), o que reforça a mercantilização com a adesão a esse modelo dos grupos mais afluentes. E cristaliza desigualdades ao invés de repará-las.

Não por acaso a primeira estratégia de ampliação e fortalecimento do mercado de capitais na América Latina consistiu na privatização dos fundos públicos, sustentando nos anos 1990 a transição dos sistemas de repartição para sistemas de capitalização (Mesa Lago, 2009). Fracassou e foi preciso reintroduzir ou retornar aos sistemas públicos de repartição. A outra estratégia foi através da expansão do consumo de massa via crédito de consumo para os grupos mais vulneráveis, antes excluídos. Os programas de transferência de renda condicionada vieram associar-se a essa lógica de extensão estimulando a chamada “bancarização” dos pobres (Lavinás, 2013 a). Na ausência de colateral, uma renda ainda que de pequeno montante, mas certa, securitizada pelo Estado, abre a possibilidade de engrossar o consumo de massa através do crédito, cujas novas modalidades incluem os grupos recém-incorporados ao mercado. A magnitude garante a escala. O *déficit* na provisão de serviços públicos gratuitos de qualidade e na quantidade necessárias, segmentando o mercado e agravando as falhas de governo, empurram cidadãos para o mercado de seguros e de crédito na busca por segurança. Em lugar de uma ampliação na oferta de bens públicos que equalizam oportunidades e bem-estar, o que se vê é a mercantilização de todas as dimensões da vida sob a hegemonia do mercado de capitais (seguros privados e crédito para todo tipo de infortúnio). Somente a desmercantilização restringe o funcionamento do mercado financeiro e seus impactos deletérios, notadamente na reprodução das desigualdades. Portanto, restringir o escopo do

que deve ser desmercantilizado é substituir bens públicos por provisão privada. E esse caminho certamente não nos tornará mais iguais.

O entendimento das normas da OIT sobre a natureza e o papel dos sistemas de proteção social no capitalismo nem sempre foi conforme ao modelo de mínimos públicos e escopo ampliado via mercado. Na sua formulação de 1950<sup>25</sup>, defende, pelo contrário, que, em lugar de apenas combater a pobreza (assegurando níveis mínimos de sobrevivência, tal como rezavam as antigas Leis dos Pobres [*Poor Laws*]), cabe aos modernos sistemas integrados de proteção social: i) cobrir um conjunto amplo de contingências (sem hierarquização valorativa); ii) prover benefícios adequados às necessidades (sem pacotes restritivos); iii) romper o vínculo entre direito ao benefício e pagamento prévio de contribuições (princípio de cidadania); iv) unificar o financiamento e a administração do novo sistema (eficiência e sustentabilidade, além de permitir que a mudança na condição ocupacional não impliquem em perdas de direitos ou *status*). Tais recomendações da OIT direcionaram a construção dos Estados de Bem-estar nos países capitalistas avançados, nas suas mais distintas modalidades, e consagraram a função do Estado não mais como mero provedor de serviços sociais – ao assegurar exclusivamente um conjunto restrito de serviços a um grupo igualmente restrito da população, segundo determinados critérios de elegibilidade –, senão como uma instituição voltada para modificar e contrarrestar as forças de mercado, através de uma intervenção deliberada que garantisse igualdade de tratamento entre cidadãos e uma renda mínima dissociada do valor de mercado do seu trabalho ou patrimônio.

Foi esse espírito da Recomendação de 1950, marcada por valores universais e convergência, que precedeu à criação da Seguridade Social no Brasil em 1988.

Ora, um país onde a renda cresce e que dispõe de instituições consolidadas e mecanismos fortes de regulação, deve alinhar-se a mínimos de sobrevivência e serviços básicos ou abraçar um modelo universalista? Como os brasileiros se posicionam frente a distintos padrões de redistribuição e desenhos de políticas experimentados entre nós? Em que nosso modelo de proteção social vigente e nosso sistema tributário alimentam valores de igualdade ou corrompem tais alicerces?

### BRASIL: PERCEPÇÕES SOBRE REDISTRIBUIÇÃO E EQUIDADE

Uma pesquisa<sup>26</sup> nacional, com adultos de 16 anos ou mais, realizada em setembro de 2012, buscou inferir o maior ou menor grau de adesão da

25. ILO (1950), *The Quest for Universality*, Geneva.

26. Ver a este respeito o relatório completo cujo título é Lavinias L. (coord.), Cobo B., Veiga A. & Waltenberg F. (2012). *Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira*. Research Report, 187 pages, mimeo, funded by FINEP - Ministry of Science and Technology.

população brasileira a um modelo de sociedade estruturada com base em valores universais e incondicionais. A metodologia elegeu quatro eixos analíticos para organizar os blocos de questões que deveriam captar as preferências dos brasileiros: 1) apoio a políticas universais – pois estas asseguram um padrão de bem-estar comum a ser compartilhado por todos, independentemente do valor de trabalho de cada um; 2) reconhecimento do papel relevante e insubstituível do Estado – cabe a ele assegurar o bem-estar; 3) reconhecimento da necessidade – todos que sofrem de *déficit* de renda, independente da causa, devem ser apoiados com transferências de renda como um direito de cidadania, sem exigência de contrapartidas; 4) adesão ao princípio da progressividade – o financiamento do bem comum deve ter incidência proporcionalmente maior sobre os mais ricos poupando as famílias pobres. Universalismo, provisão pública, justiça tributária e a superação da pobreza e da miséria foram, assim, as quatro dimensões que definiram, no âmbito da pesquisa, os perfis sociais mais ou menos favoráveis à redistribuição, seu grau e formatação.

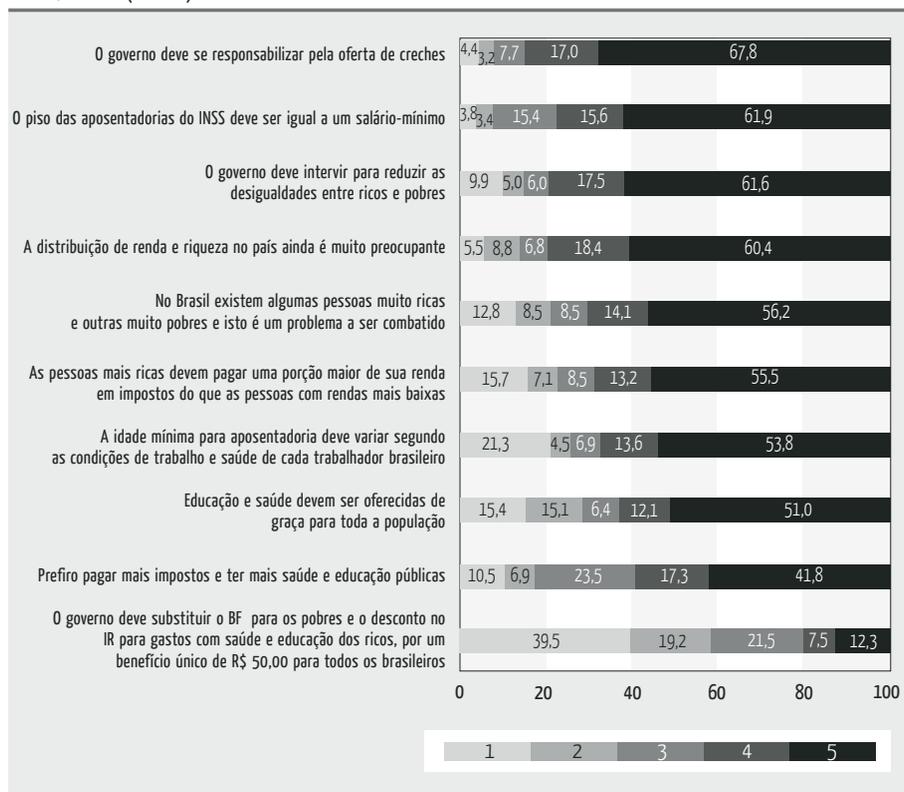
O Gráfico 1, na página seguinte, sistematiza alguns dos resultados da pesquisa. Estes descrevem uma população que, majoritariamente (79,1%), vê o Estado como o agente legitimamente responsável pela promoção do bem-estar e pelo combate às desigualdades e à pobreza. Tal função redistributiva do Estado é tão mais importante que 78,8% concordam que a má distribuição da renda e da riqueza ainda é uma questão preocupante devendo, para 70,3%, ser enfrentada de forma eficaz. Conclui-se, portanto, que os brasileiros não julgam ser possível superar as iniquidades profundas que nos separam deixando as forças de mercado livres para coordenarem o processo. E uma larga maioria apoia iniciativas públicas para reverter esse quadro.

A progressividade na tributação é apoiada por 68,7% dos entrevistados, indicando que o esforço na reversão dos nossos índices elevados de pobreza e desigualdade deve ser proporcionalmente maior para os mais ricos. Esse é claramente um postulado favorável à redistribuição vertical compulsória.

Da mesma maneira, 67,4% dos brasileiros julgam que uma certa progressividade seria admissível para tratar igualmente desiguais, no caso acordando que a idade mínima de aposentadoria leve em consideração as condições de trabalho e de saúde do trabalhador. Esse aspecto é muito relevante, pois a identidade de condições, neste caso, se faz com um olhar que incorpora os diferenciais de oportunidades que, ao longo do ciclo de vida, afastaram os que “se reconhecem e veem um ao outro como iguais” (Rawls, 2003). É o apoio incontestado a uma intervenção voltada para a correção de desigualdades, pois compensa a falta de chances que nada tem a ver com a falta de esforço.

## Gráfico 1

Distribuição percentual das pessoas de 16 anos de idade ou mais por grau de concordância com as afirmativas de apoio às políticas de caráter redistributivo e papel ativo do Estado na redistribuição Brasil, 2012 (em %)



Fonte: IE/UFRJ, Pesquisa Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira, financiamento FINEP, 2012.

Outra percepção convergente é a defesa da vinculação do piso previdenciário ao salário-mínimo, aprovado por 77,5% dos entrevistados. A população brasileira na sua grande maioria entende que a suavização do consumo na inatividade não deve levar a uma trajetória de empobrecimento. Tal entendimento reflete uma opção pela preservação do poder de compra distante o suficiente de patamares mínimos que podem conduzir à pobreza. Assim, três entre quatro brasileiros aprovam um dos mecanismos que tornam o seguro social no Brasil progressivo, reduzindo as desigualdades entre rurais e urbanos, entre homens e mulheres, e que permite que o benefício previdenciário de base continue sendo indexado pelos salários e não pela inflação. Essa aprova-

ção massiva é um trunfo de peso na manutenção de um dos diferenciais da nossa Seguridade Social vis-à-vis outros formatos prevaletentes na América Latina e no mundo em desenvolvimento.

De modo geral, observa-se que mais de dois terços dos brasileiros manifestam apoio a princípios que garantem identidade de condições e isonomia. Diferentes enunciados que expressam adesão a políticas universais, provisão pública e mecanismos de correção das desigualdades (salário-mínimo para ativos e inativos e adequação dos critérios de aposentadoria em função da penosidade do trabalho e da falta de oportunidades) são aprovados por maioria absoluta.

Finalmente, são ainda amplamente majoritários os brasileiros que julgam que educação-saúde (63,1%) e creche (84,8%) devem ser bens públicos e universais. Diminui, todavia, ligeiramente o percentual dos que aceitariam pagar mais impostos (“custos pessoais” mais altos) para garantir provisão pública de educação e saúde (59,1%). Segundo o relatório, “a contra-afirmativa [*a essa pergunta*] era ‘o governo só deve oferecer educação e saúde de graça para os mais pobres e vulneráveis’. Isso revela que um terço da população adulta brasileira acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados. Logo, um terço é contrário à ideia de uma política de educação e saúde universal para todos, em igual padrão” (2012:67). A propensão a cooperar e compartilhar mostra-se, assim, baixa e pode, a termo, aprofundar o desinteresse e a descrença dos brasileiros por um sistema de saúde e educação universal e igualitário.

Se, no geral, a matriz universalista e redistributiva recebe apoio da grande maioria da população, a mudança no enunciado das questões com referência explícita aos pobres e às políticas que devem minorar seu grau de privação revela uma percepção bem menos igualitária. De imediato, o pobre não é percebido como igual. A última variável plotada no Gráfico 1 traduz a ruptura na adesão à matriz igualitária. Indagados se seria válido substituir o benefício do Bolsa Família e as deduções de IR dadas às classes sociais mais abastadas, uniformizando tais vantagens em um único benefício de igual valor a ser dado igualmente a todos, a resposta revelou um cenário bem mais polarizado e menos favorável a padrões igualitários. Menos de 20% dos brasileiros aprovam essa iniciativa. E 58,7% são contrários. O *status* social diferenciado e antagonico – pobres de um lado e ricos de outro – impede o princípio da identidade de condições, pois implica lugares sociais opostos e direitos a dotações distintas. A universalidade de princípios não alcança forjar um “compromisso político público” de preservar – ou construir – uma relação de iguais.

O Gráfico 2 reforça a análise de que identificar explicitamente os pobres torna mais frouxos os laços de reciprocidade e solidariedade. Assim é numerosa (73,1%) a parcela da população que credita à determinação do governo a capacidade de erradicar a miséria. Idêntico (73,2%) é o percentual que apoia o programa Bolsa Família até porque entende que a miséria é algo relativo, fenômeno, portanto, que sempre existirá. E nesse sentido, a apreciação da população sobre o que é pobreza é bem distinta da visão do governo que trabalha com linhas de pobreza e indigência absolutas. Logo, é uma percepção mais apurada do que a norma administrativa e política. Além disso, 63% consideram baixo o valor médio do benefício, o que os leva a avaliar que o Programa Bolsa Família acaba sendo pouco eficaz: para a maioria (58,9%) ele não “tira muita gente da pobreza”.

Apesar de uma visão crítica acerca da efetividade do programa, surpreendentemente uma minoria de pouco mais de 40% aprova a ideia de elevar o valor do benefício para tornar o combate à pobreza mais eficaz. Ou seja, embora avalie-se possível erradicar a miséria, não cabe ser mais altruísta do que já se é. Ainda que factível, do campo das probabilidades altas, pôr fim à miséria implicaria fortalecer ideais de cooperação e compartilhamento, que implicam custos pessoais que não se quer assumir. Violam-se, portanto, normas sociais e princípios que poderiam reverter a alta desigualdade de renda, de *status*, de poder que nos acomete. Não nos relacionamos como iguais com os pobres.

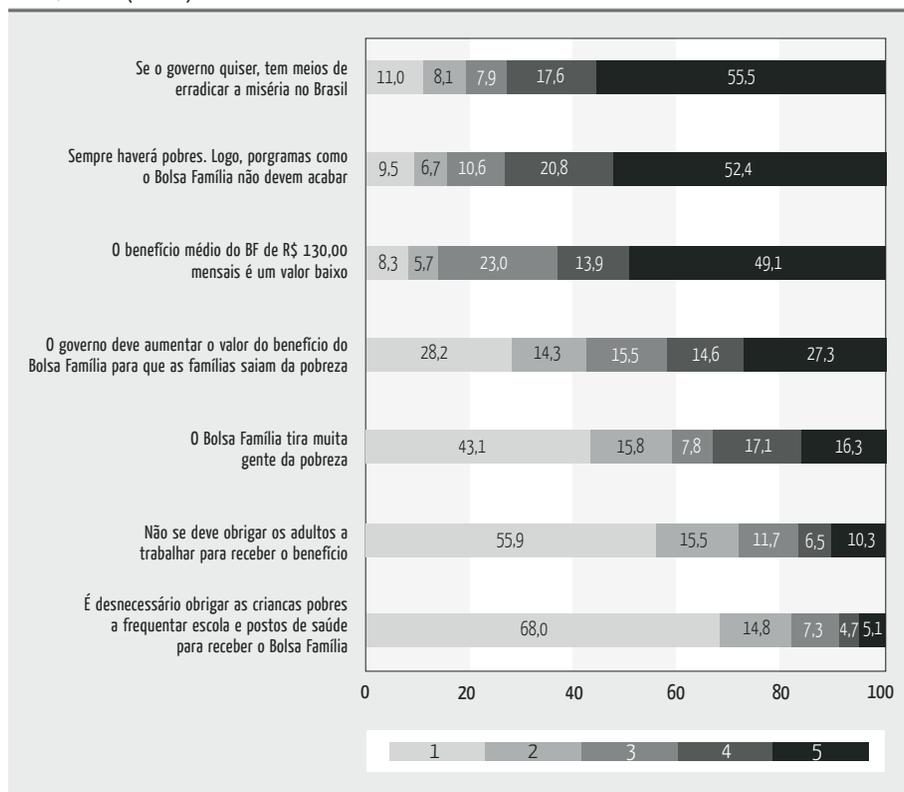
As duas últimas variáveis do Gráfico 2 denotam preferências contrárias a direitos incondicionais, apesar de inscritos como tal na Constituição. Verifica-se uma ampla concordância (mais de 70% da população) com a imposição de condicionalidades, umas existentes (frequência escolar obrigatória e visitas médicas), outras fictícias (trabalho obrigatório dos adultos, se desocupados), mas que traduzem a percepção de que “a cooperação e o apoio na necessidade não constituem, aos olhos da maioria dos brasileiros, direito inalienável a ser assegurado, dissociado de qualquer outro critério. Isso denota uma sociedade, onde as preferências sociais existentes indicam baixo nível de coesão social e solidariedade” (Lavinias, *et alii*, 2012:11). O apoio a políticas públicas de combate à pobreza é condicionado ao exercício compulsório de determinadas práticas por parte dos beneficiários, em lugar de ser entendido como um direito de cidadania.

O quadro é, no mínimo, paradoxal. Em tese, a população brasileira espousa valores universalistas e igualitários, e delega ao Estado a função de implementá-los. Na prática, contudo, inquirida acerca do desenho das políticas que devem combater a reprodução da pobreza, perde-se a identidade de condições. O outro, sendo pobre, não é um igual. E o fosso persiste.

## Gráfico 2

Distribuição percentual das pessoas de 16 anos de idade ou mais por grau de concordância com as afirmativas de apoio às políticas de combate à pobreza e desenho

Brasil, 2012 (em %)



Fonte: IE/UFRJ, Pesquisa Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira, financiamento FINEP, 2012.

Os exemplos escolhidos acima para apreciar o apoio ou não dos brasileiros a políticas universais de grande impacto redistributivo e matriz igualitária permitem cotejar as preferências da população ao quadro conceitual (*framework*) dos mínimos e básicos. Com base nos resultados apresentados, derivam duas constatações:

a) normas consolidadas como o piso previdenciário vinculado ao salário-mínimo e a institucionalidade da provisão universal de saúde e educação levariam os brasileiros a refutar o piso de proteção social ou a lógica do universalismo básico. É provável que também o princípio da desmercantilização na provisão de saúde e educação continuem sendo preferidos ao modelo de mí-

nimos. É, por conseguinte, fundamental, preservar tais normas que integram a institucionalidade da Seguridade e do nosso sistema de proteção social. Da mesma maneira, a consolidação de um programa de combate à pobreza, como o Bolsa Família, já amadurecido por dez anos de experimentação, foi absorvido e conta com a aprovação de três quartos dos brasileiros.

b) no caso das políticas focalizadas, o quadro é distinto. Embora a assistência esteja sujeita, no texto da lei, a controle de meios, mas não a condicionalidades, a norma que vem sendo implementada com base no desenho dos programas de combate à pobreza (como o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria) estabelece obrigações e co-responsabilidades que condicionam direitos. E, no limite, acabam por invalidá-los. Essa norma, em vias de consolidação, inibe a construção de uma relação entre iguais, refuta a identidade de condições e, por isso mesmo, alimenta a desigualdade, legitimando muito possivelmente um quadro de mínimos para os que justamente não se enquadram na condição de iguais. Tal norma pode levar, a termo, a uma redefinição do BPC, que não impõe condicionalidades e cujo valor do benefício está vinculado ao salário-mínimo. Nesse sentido, pode debilitar a própria institucionalidade da nossa Seguridade, abrindo espaço para *frameworks* de pisos e básicos, que dificilmente hão de curvar de forma satisfatória a desigualdade.

c) reforça esse argumento a última pergunta do Gráfico 1: “o governo deve substituir o BF para os pobres e o desconto no IR para gastos com saúde e educação dos ricos por um benefício único de R\$ 50,00 para todos os brasileiros?”. Sendo 58,7% contrários a uma proposta como essa e somente um em cada cinco brasileiros, favorável, dificilmente será possível caminhar para a adoção de um benefício único e universal, incondicional, para dependentes menores, à imagem do que existe em vários países da União Europeia (Lavinias, 2007) e que estruturam laços fortes de reciprocidade. A “propensão a cooperar e compartilhar aqui” é baixíssima, provavelmente não apenas pelas perdas (custos) potenciais para os mais afluentes em termos de renda (a regressividade alta do IRPF lhes confere privilégios), mas possivelmente também pela negação de identidades comuns.

Normas não-conformes, em lugar de consolidar instituições, debilitam-nas, redefinindo informalmente seu escopo. Daí ser essencial atentar para o desenho que torna vigentes instituições e que se refletem na construção das preferências.

Vários fatores entram em linha de consideração para explicar preferências redistributivas<sup>27</sup>. Pesquisas sobre o tema reagrupam evidências<sup>28</sup> que, reperto-

27. Altruísmo, auto-interesse, busca da segurança socioeconômica, busca da justiça social e da eficiência etc.

28. Ver a este respeito o Relatório Final da Pesquisa em Lavinias et alii, 2012

riadas na bibliografia internacional e sintetizadas em Lavinias et alii (2012) e Waltenberg (2013), nos levam a destacar, para os propósitos deste artigo, três delas: i) as ações dos indivíduos são influenciadas por normas sociais e princípios de justiça distributiva; ii) atitudes com relação à redistribuição dependem do contexto e do “enquadramento” da situação; iii) preferências sociais são endógenas (isto é fazem parte dos hábitos e costumes). Significa dizer que instituições e normas (Krugman, 2007) têm um alto poder para formatar e explicar preferências. Nesse sentido, a redistribuição aparece mais como resultado da engenharia das instituições e de sua normatividade que anseios e valores arraigados e quase genéticos que carregamos.

Pode-se, então, supor que o apoio a condicionalidades, focalização e padrões não universais sejam menos valores intrínsecos à sociedade brasileira, na sua trajetória, e muito mais o resultado que acaba prevalecendo através da ação ou inação do Estado, via políticas públicas, ao instituir regras, contextos e enquadramentos que se tornam a referência e costume. É ao menos o que se pode depreender das preferências dos brasileiros explicitadas nos Gráficos 1 e 2 e do paradoxo que expressam. Talvez a conclusão da referida pesquisa, que afirma ser o apoio à redistribuição “restrito e condicionado” entre nós, reflita menos uma percepção forjada por instituições e normas senão a prática do desrespeito à norma e o desprezo pelas instituições que prevalece na gestão das políticas públicas.

Incorporando essa interpretação à ruptura que representou a criação da nossa Seguridade Social em termos de trajetória dependente, a pergunta que se coloca é de saber em que a gestão presente da política social pelo Estado brasileiro, nas suas duas vertentes, gasto e sistema tributário, promove padrões igualitários e mais redistribuição, inspirado em desenhos, normas e instituições que organizam nosso sistema de proteção social, ou, ao contrário, insiste em estímulos opostos, que comprometem a transformação do que somos numa sociedade de iguais. E, conseqüentemente, abre espaço para um sistema de mínimos e pacotes de serviços.

## SEGURIDADE SOCIAL E SISTEMA TRIBUTÁRIO: QUE REGRAS CONSOLIDAR PARA MAIS REDISTRIBUIÇÃO

### A Seguridade Social

Atendo-nos às três dimensões que integram a Seguridade Social – previdência, assistência e saúde –, cabe indagar se as características do sistema que incorporam universalidade, uniformidade, reconhecimento das necessidades e provisão pública têm sido valorizadas e aproveitadas na gestão da política so-

cial ou se, pelo contrário, a normatividade do sistema é diminuída, enfraquecida e omitida pela ação do Estado, na adequação constante dos parâmetros da proteção, ameaçando inclusive sua constitucionalidade (Fagnani 2010)? Temos avanços, retrocessos ou dinâmicas pontuadas por contradições?

*A Previdência: o diferencial positivo do seguro social*

As aposentadorias e pensões do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) são reconhecidamente progressivas (Medeiros & Souza, 2013). Já as aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) são a fonte de renda que, proporcionalmente, mais contribui para a desigualdade (Medeiros & Souza, 2013:24).

Apesar de distorções remanescentes, o Brasil logrou estabelecer um grau de cobertura para a população sênior que tende à universalização na faixa etária de 65 anos ou mais, sem para isso restringir o escopo do seu sistema previdenciário. Sabemos que aposentadorias e pensões rurais desvinculadas de contribuição prévia, o piso previdenciário universal vinculado ao salário-mínimo e a existência de um teto para contribuições e benefícios contribuíram significativamente para fazer que o Gini entre os seniores (65 anos ou mais) seja inferior àquele observado para a população como um todo (renda familiar *per capita*) e entre os ocupados (renda do trabalho)<sup>29</sup>. Da mesma maneira, e pelas mesmas razões – o desenho do sistema e suas normas –, aposentadorias e pensões tiveram, ao longo da década de 2000, impacto de magnitude maior na redução dos índices de pobreza<sup>30</sup> do que as transferências de renda compensatórias (Lavinias, 2013 a). Com efeito, em 2011, a decomposição das fontes de renda captadas pela Pnad indica que enquanto os benefícios previdenciários retiram 21 milhões de pessoas da pobreza e 19 milhões da miséria, os benefícios assistenciais reduzem o número de pobres em 7 milhões e o de indigentes, em 4 milhões<sup>31</sup>. Em 2011, o percentual de brasileiros com 65 anos ou mais entre os pobres era inferior a 2% (Pnad, 2011) e a taxa de cobertura previdenciária ou assistencial contempla mais de 85% da população idosa.

29. Em 2011, segundo a Pnad, o coeficiente de Gini calculado com base na renda familiar *per capita* total pós-transferências foi de 0,529; tomando-se apenas os rendimentos do trabalho foi de 0,519; e se for calculado considerando apenas as aposentadorias e pensões pagas aos idosos com mais de 65 anos, situou-se em 0,500. Atente-se para o fato que estão incluídas aqui todas as aposentadorias e pensões, do RGPS e do RPPS. Se a PNAD permitisse excluir as aposentadorias do RPPS, e calcular o Gini entre idosos beneficiários, o coeficiente seria bem inferior. Como se sabe, entre os rurais aposentados o Gini é da ordem de 0,3.

30. Valores usados foram as linhas de pobreza e indigência do Programa Bolsa Família.

31. Para observar a evolução dos índices de pobreza e indigência entre 2001 e 2011, por fonte de renda, ver Lavinias, 2013a.

Temos, então, um resultado extremamente positivo, que, em termos de cobertura na América Latina só não ultrapassa o desempenho da Bolívia desde a criação da Renta Dignidad<sup>32</sup> (2007). Arza (2013), aponta como desenhos alternativos de aposentadorias e pensões modificaram profundamente os sistemas de seguridade social em países como Argentina, Bolívia, Brasil e Chile, que conseguiram instituir alta cobertura protetiva para a população idosa fora dos marcos da lógica exclusivamente contributiva. Rofman e Olivieri (2012) estimam que nesses países, bem como no Uruguai, a taxa de cobertura que garante segurança socioeconômica para idosos é atualmente superior a 80%. Uma rápida comparação com o perfil do seguro social pretérito nesses países mostra um avanço extraordinário em termos de cobertura.

O Brasil, entretanto, oferece um diferencial a mais, pois trilhou um caminho singular. Brasil e Bolívia, ao contrário de Argentina e Chile, adotaram princípios universalizantes que levaram a uma reconfiguração do direito a uma renda de substituição por força da inatividade, seja para pobres, seja para trabalhadores com histórico contributivo insuficiente. Mas enquanto o modelo boliviano abraça a tese de uma aposentadoria mínima universal (*flat-rate*), tal como propugnado por Huber-Stephens (2012), com resultados sem dúvida favoráveis em matéria de promoção da cidadania naquele país, o diferencial do Brasil reside na isonomia do valor do benefício para contribuintes e não contribuintes, valor esse atrelado ao salário-mínimo. Em lugar de se constituir numa fração de um determinado patamar de remuneração (ideia de uma renda mínima de subsistência), o modelo brasileiro equaliza o direito à segurança socioeconômica na inatividade entre beneficiários de *status* distintos (seja em termos de renda ou de trajetória sócio-ocupacional). Dessa forma, supera velhas clivagens (regime altamente estratificado) e escapa à armadilha do seguro social (cujo acesso limitar-se-ia aos contribuintes). Assim, em lugar de aderir à ideia dos mínimos monetários, sujeitos à comprovação de *déficit* de renda ou na ótica do piso básico, o Brasil se sobressai por romper com a lógica bismarkiana *stritu sensu* e dos mínimos sociais (*safety nets*) de combate à pobreza.

Em paralelo, a flexibilização das alíquotas de contribuição ao seguro social para microempreendedores individuais (MEI) denota a ampliação e o fortalecimento de uma via original que consolida valores de solidariedade (de-

32. A Renta Dignidad ou Renta Universal de Vejez confere, como direito constitucional, um benefício individual e universal no valor de aproximadamente 30% do salário-mínimo nacional a todas as pessoas com 60 anos ou mais, desde 2008, quando foi regulamentada. O montante total do benefício anual é de US\$ 340 (benefício mensal de US\$ 28). A cobertura estimada é de 91% do público-alvo (mais de 60 anos) e não há controles de meios. A ela junta-se um auxílio funeral em valores monetários. Seu financiamento é feito utilizando 30% da receita obtida com tributos diretos sobre os hidrocarbonetos. Cerca de 8% da população total da Bolívia é beneficiada.

sindivualização) e redistribuição (alíquota de contribuição menor, mas benefício semelhante), constitutivos dos sistemas de PAYG (Barr, 2004). Ademais, dá musculatura ao sistema previdenciário por elevar a densidade contributiva, incluindo novos grupos de trabalhadores antes desprotegidos. Esse incentivo aumenta a eficiência do sistema e, ao mesmo tempo, redistribui.

Ainda na previdência, houve equalização na concessão de benefícios no caso do salário maternidade, concedido por 4 meses, à assalariadas, autônomas, microempreendedoras e até para desempregadas que tenham contribuído anteriormente. A regra foi de superar clivagens a partir da inserção ocupacional, uniformizando direitos e procedimentos. O mesmo ocorreu com o seguro saúde. Ambos os exemplos pressupõem contribuição, com alíquotas diferenciadas e, somente no caso de trabalhadora ou trabalhador rural, a contribuição não é obrigatória. No caso do seguro desemprego temporário, a desocupação sazonal involuntária foi reconhecida e autoriza que certas categorias, como pescadores artesanais, por exemplo, solicitem seguro desemprego durante os meses de entressafra (Fonseca & Lavinias, 2013).

Assim, pelo lado dos benefícios previdenciários e do seguro social (RGPS) caminha-se para uma cobertura crescente, ampla e que, a partir de *status*, condições e contribuições diferenciadas, assegura um conjunto de direitos equivalentes e uniformes. A previdência pública que cobre os segurados do setor privado no Brasil avança na direção de mais inclusão, progressividade e redistribuição ao combinar contribuições e benefícios. Por isso mesmo, seu desenho é uma alternativa coerente e sólida que se contrapõe com sucesso à adoção de um pilar básico de proteção socioeconômica, notadamente em se tratando de idosos e ativos pobres incapazes de viver do seu trabalho. Além disso, estabelece um piso muito acima do patamar de pobreza, o que não costuma acontecer no enfoque da garantia de renda mínima da proposta de mínimos. Estes são balizados por linhas de pobreza de baixo valor *per capita*.

As normas e convenções que vêm sendo adotadas paulatinamente para expandir a cobertura do sistema têm levado a um aumento do número de contribuintes e da densidade contributiva, estimulada por incentivos apropriados. O sistema ganha em eficiência e equidade.

A esse efeito virtuoso que fortalece a Seguridade pela adesão massiva da população trabalhadora e de outros segmentos sociais, contrapõe-se, no entanto, a ação colidente do governo que coloca em xeque os ganhos de coordenação que auferem pelo lado da demanda por seguro social. Priorizando o crescimento em detrimento da equidade, o governo tem multiplicado os mecanismos de desoneração tributária para empregadores de setores que perderam competitividade e/ou enfrentaram perdas em razão do câmbio apreciado. A moeda de ajuste

tem sido a Seguridade. Estudos preliminares realizados pela ANFIP, tomando por base a arrecadação de contribuições sobre o faturamento e sobre a folha de pagamentos das empresas em 2011, indicam que o custo dessas renúncias ultrapassou a casa dos 6 bilhões de reais em 2012. Logo, a despeito de uma trajetória de consolidação e sustentabilidade, a previdência corre o risco de tornar-se deficitária, além de poupar o capital penalizando o trabalho.

### **Assistência e a saúde: norma desviante e quebra da institucionalidade**

A assistência é claramente uma área onde a normatização dos programas e planos de combate à pobreza e à miséria vem criando uma nova institucionalidade, fortemente ancorada na lógica dos mínimos de subsistência e em paralelo ao marco regulatório da seguridade. Desnecessário recordar que se instituíram controles e condicionalidades para os que são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), embora tais preceitos não estejam contemplados constitucionalmente. É a lógica da gestão da política pública que entroniza a focalização e a torna “norma”. Ao proceder assim enfraquece o direito à assistência, agora menos direito que os direitos plenos, pois condicional, responsabilidade, portanto, do beneficiário.

À revelia de normas que presidem à indexação de benefícios previdenciários, salários, salário-mínimo e até de outro benefício assistencial, o BPC, o PBF é exceção, pois a periodicidade da atualização dos benefícios e das linhas de pobreza e indigência obedece à política macroeconômica em lugar de ser regida por critérios de isonomia. Com isso, o padrão de vida dos pobres distancia-se no automático do padrão médio, que tem aumentado por força do crescimento da economia e da valorização do salário-mínimo. A “excepcionalidade da norma” na indexação dos benefícios e linhas de corte do PBF reproduz diferenças que justificam um patamar de sobrevivência descolado do grau de bem-estar prevalente na sociedade brasileira. Essa norma, portanto, reduz a “propensão a cooperar e compartilhar” e afrouxa os nexos de reciprocidade, reforçando assimetrias de *status*. Assim, muito embora o PBF seja aprovado pela maioria da população brasileira, o estigma contra o pobre (e não contra a pobreza) não cede, como revelou igualmente a pesquisa<sup>33</sup> citada em seção anterior neste artigo.

33. Observe-se que, indagados acerca das razões da pobreza, a população brasileira mostrou não haver consenso: “23% concordaram totalmente que as pessoas permanecem na pobreza principalmente por falta de oportunidades, 24,4% mostraram-se neutras (escala “3”) e 27,2% estavam em total desacordo (logo, viam a permanência da pobreza mais por uma perspectiva de falta de interesse ou esforço individual de cada um em “correr atrás de trabalho)” (2012: 14). Ademais, confrontados à pergunta se o Bolsa Família contribuiria para elevar a fecundidade entre as mulheres pobres, mais de 50% concordaram com tal assertiva e, somente 32,7% discordaram. O percentual de indiferentes foi de 15,7%.

Porém, se o PBF é consenso como política pública de combate à pobreza, pergunta-se por que não foi até hoje instituído como direito, ao menos para assegurar cobertura integral ao público-alvo? Mais uma vez é provável que a resposta esteja do lado dos ajustes da gestão macroeconômica que demanda flexibilidade, o que uma institucionalidade legal dificulta, pois implica definição de normas para sua regulamentação. Mas é antes de mais nada uma opção, que vai na direção do reforço aos mínimos *means-tested*, ao preço de uma Seguridade Social eivada de seus princípios e valores estruturantes.

Embora não esteja inscrita nos nossos marcos legais, a força da norma focalizada ganhou tamanha legitimidade, que vem justificando novos mecanismos de sobrefocalização dos serviços de saúde, como é o caso da identificação das “doenças da pobreza” que serão prioritárias no enfrentamento da miséria, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse recorte organiza hoje a provisão de saúde para as áreas de concentração do Plano Brasil Sem Miséria e seus beneficiários. Ou seja, o SUS passa a funcionar em função de clientelas e rol de enfermidades (as de maior incidência nos grupos extremamente pobres), o que fere princípios de provisão universal. Confunde-se garantir oferta no território, onde a provisão é insuficiente e deficiente, com “focalizar para universalizar”. Evoluímos da constatação de uma “universalização excludente” (Bahia 2013 *apud* Favaret & Oliveira, 1990) para uma escolha comprometedora e equivocada, fazer do SUS um *Medicaid* nacional. O direito dos pobres serve de justificativa para encobrir os efeitos ruinosos do subfinanciamento orquestrado nas duas últimas décadas pela gestão macroeconômica dos diferentes governos democráticos que se sucederam. Ora, se o estigma contra o pobre persiste, tal como demonstrado na pesquisa, é grande a probabilidade de que o SUS, identificado como exclusivamente para os pobres - narrativa dominante, segundo Bahia (2013:69) – venha a sofrer do mesmo contágio.

A norma das “doenças da pobreza” não apenas fere a institucionalidade do SUS, mas tampouco resolve um problema fundamental da área da saúde: o do risco de subconsumo, o que na saúde tem consequências graves. Um dos argumentos que justifica o financiamento público da saúde é evitar ineficiências por subconsumo (ou sobreconsumo). Ora, no caso em questão, olhando pelo lado da oferta, a delimitação das “doenças da pobreza” traz para o setor público uma estratégia de gestão da esfera privada que consiste em racionar a oferta, no caso priorizando. É uma total inversão de valores, com o Estado assumindo que haverá, no caso dos pobres, riscos não cobertos (ou não prioritários) no sistema público e universal de saúde. A perda de cobertura é decretada, normatizada.

Pelo lado da demanda, uma justificativa para a provisão pública de saúde é garantir cobertura gratuita e próxima do ideal. Restrição na especificação impede a busca do ideal e vai provavelmente condicionar os tipos de atendimento em lugar de assegurar a equidade no consumo, com base na utilização ou uso, “ou seja, todos com as mesmas necessidades devem ter acesso às mesmas quantidades” (Le Grand, 1982). Dificilmente uma estratégia que focaliza a demanda restringindo a oferta em saúde pode garantir universalidade de acesso.

O processo em curso se apoia em duas dinâmicas interligadas: de um lado, a opção pelas “doenças da pobreza” ocorre em detrimento da expansão da atenção básica para 80 a 90% da população. Na opinião de Wagner (2013), a extensão da atenção básica, que hoje atende apenas a 50% da população, resolveria “80% dos problemas de saúde, mediante cuidado personalizado com abordagem clínica preventiva”. De outro, e no lastro da opção anterior, “cria-se” mercado para a expansão dos planos e seguros de saúde privados. Estes, apoiados em uma legislação fiscal que multiplica incentivos para adesão, ampliam a oferta privada de serviços para suprir falhas de governo, especialmente na área da atenção primária e básica, pois a alta complexidade tende a ser absorvida pelo setor público, em razão de seu elevado custo. A mercantilização da saúde a passos largos se assenta num processo contínuo de estratificação da oferta de seguro, que restringe a cobertura em função da renda (pagamento do prêmio). Em lugar de adquirir “certeza” (Barr, 2004), lógica inerente à aquisição de seguros privados, grande parte da população que passa a comprar plano de saúde desconhece o que compra e o grau de proteção adquirido.

Esse deslocamento na oferta pública para a provisão privada não é gratuito, nem reflete uma opção da população em virtude da elevação da renda familiar e, por conseguinte, de mais exigência na cobertura médica. No setor previdenciário, por exemplo, esse deslocamento não ocorreu. Apesar de um teto de contribuição baixo que drena recursos do RGPS para a previdência complementar privada, não foi possível a financeirização e privatização por completo do seguro social. Na saúde, entretanto, a dinâmica vai na direção de fortalecer o capital financeiro e mercantilizar a saúde por completo.

Uma coisa é incentivar a vinda de médicos estrangeiros, o que responde à necessidade premente de assegurar oferta de serviços médicos. Isso se faz em vários países desenvolvidos (UK, França), inclusive estendendo tais incentivos a outras categorias profissionais, tais como enfermeiros. Outra coisa é contestar o princípio da igualdade de oportunidades em saúde, que levou à criação do SUS e que pode ser assim expressa: “Não quer dizer que o indivíduo terá toda saúde que busca (serviços de saúde são escassos), mas que todo indiví-

duo deve receber o mesmo *quantum* de serviços de saúde que qualquer outro na mesma condição médica, independentemente de fatores que devem ser irrelevantes, tais como renda.” (Barr, 2004)

Nesse andar da carruagem, é provável que a defesa de um SUS para pobres, com escopo de atendimento limitado e conforme à visão do piso de proteção social ou do universalismo básico ganhe adesão, até porque o caminho está traçado. O efeito endógeno vai funcionar, bloqueando a redistribuição. A forma como se faz o “enquadramento” da política pública de saúde e do combate à pobreza, na contramão da equidade, impede que se criem laços de reciprocidade forte naquilo que de mais comum, de mais compartilhado têm os indivíduos: seu bem-estar em se tratando de saúde. Não esquecer: um terço dos brasileiros “percebe” o SUS como provisão pública com oferta restrita de serviços para os pobres.

### **O sistema tributário**

Se há uma institucionalidade que conspira contra a redistribuição no Brasil é a tributação. Ao descrever o sistema tributário brasileiro, especialistas costumam destacar duas características essenciais: i) o nível elevado da carga tributária bruta – “muito acima da média das economias emergentes” – e distorções que comprometem a qualidade dos tributos (Afonso, Soares e Castro, 2013:9); e ii) seu baixíssimo impacto redistributivo.

Pelo lado dos vieses que reforçam a concentração da riqueza e a desigualdade, há que citar a incidência extrema de tributos sobre o consumo e a produção, em lugar de taxar a renda, o patrimônio e os lucros. Neste aspecto, o sistema tributário brasileiro em muito se assemelha ao perfil do sistema impositivo prevalecente na América Latina, pois “impostos indiretos sobre bens e serviços, que afetam toda a população independentemente do seu nível de renda, representam uma parcela desproporcional da receita tributária na sua totalidade” (Arnson and Bergman, 2012).

O peso de tais tributos indiretos computado pela OCDE em 2010 para os países-membros é de 34%, enquanto que os tributos que incidem sobre a renda e ganhos representam 33%<sup>34</sup>. No Brasil, os tributos indiretos incidentes sobre consumo representaram, em 2011, 49,22% da arrecadação revelando forte regressividade, pois que nenhum produto ou serviço – em particular aqueles amplamente consumidos pelas camadas mais pobres da população, como ali-

34. Estimativas elaboradas por Gómez Sabaini & Jimenez (2012) para o ano de 2006 calculam que esse é o segundo percentual mais elevado, se comparado a outras regiões do mundo. Somente a África Sub-Sahariana, com carga tributária baixa e uma estrutura bastante inadequada, tem participação mais elevada dos tributos indiretos na sua carga tributária.

mentos – é integralmente desonerado. Atente-se para o fato que na Inglaterra, por exemplo, vários itens considerados de primeira necessidade (*life necessities*) não são tributados (têm alíquota 0% todo tipo de alimento, água, remédios, transporte público, roupas infantis etc). Também na Dinamarca alimentos não são tributados, bem como na Alemanha (exceto aqueles considerados de luxo). Na França, à imagem de outros países, beneficiam-se de tarifa reduzida, no caso 5%. Em todos esses países o IVA é de, no mínimo, 20%.

Já os tributos que incidem sobre a renda (pessoa física e jurídica) e outros ganhos correspondem a 19,02% da arrecadação, e aqueles que taxam o patrimônio equivalem apenas a 3,70% (SRF, 2012). Tributos sobre a folha de salário somam 25,76% ou um quarto da carga tributária, participação mais elevada entre todos os tributos, e isso apesar de a taxa de informalidade no mercado de trabalho ser de 47,6% (IBGE, 2011).

A literatura sobre finanças públicas consolidou o entendimento de que a tributação direta tende a ser progressiva e quanto maiores os tributos, maior a progressividade (Barr, 2004; Gardner, 2007). No Brasil, entretanto, prevalecem tributos regressivos, que tendem a penalizar aqueles que se encontram na cauda da distribuição de renda, dada sua altíssima propensão a consumir, e os trabalhadores e empregadores. A riqueza não é taxada e o exemplo mais contundente é a alíquota do imposto de transmissão relativo à herança. A sucessão hereditária é tributada pelos estados da federação (nível subnacional), com alíquotas que variam entre 2% e 4%. Heranças e doações no Brasil estão isentas de pagar imposto de renda. Como bem resumem Afonso, Soares e Castro (2013:14), “os tipos de impostos que seriam justos do ponto de vista distributivo têm papel secundário no sistema tributário brasileiro, aumentando suas distorções”.

Esta repartição desequilibrada entre tributos indiretos e diretos explica em grande parte a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro. A Tabela 2 sistematiza resultados de estimativas acerca da incidência da carga tributária indireta sobre a renda<sup>35</sup> das famílias, expressa em salários-mínimos. Essas *proxys* foram elaboradas por diversos autores para diferentes anos e reunidas por Afonso (2013). Duas tendências se confirmam. De um lado, constatou-se o comprometimento crescente da renda líquida das famílias, em todas as classes de renda, no período 1996-2008, em virtude do aumento da carga indireta. De outro, salta aos olhos o fato de as famílias mais pobres, com renda

35. Renda observada pós-transferências fiscais contributivas e não-contributivas e pós-incidência de impostos, taxas e contribuições sociais. Os autores utilizaram a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, pesquisa domiciliar amostral realizado a cada cinco anos.

familiar de até dois salários-mínimos ao mês, terem 53,9% de seus rendimentos absorvidos por impostos – o percentual mais alto –, o que esconde um grau de pobreza e destituição certamente mais agudo que o tradicionalmente medido pelas linhas de pobreza e indigência que se servem da renda declarada pós-transferências e pré-incidência de impostos e taxas. Sua renda disponível é inferior à carga que pagam. As famílias com renda mensal entre dois e três salários-mínimos comprometem 41,9% de sua renda com impostos, percentual esse que cai à medida que aumenta a renda familiar. Para os estratos médios de renda, o comprometimento da renda com tributos indiretos dobrou entre 1996 e 2008. O grupo de renda que menos sofreu com o aumento da tributação indireta foi aquele cuja renda mensal é superior a 30 salários mínimos. Os mais ricos são os mais poupados pela tributação indireta.

Essa é uma dimensão das mais contundentes da injustiça tributária brasileira e da reprodução das desigualdades no plano econômico e social, pois, como constata Rezende, Afonso e Silveira (2011) e Zhockun *et alii* (2007), o peso dos tributos indiretos e seu perfil altamente regressivo não é compensado pela progressividade dos tributos diretos. Observe-se que os mais pobres não apenas registram esforço fiscal mais elevado, o que reduz sua renda disponível e agrava o quadro de desigualdades, como eles mesmos financiam, via consumo e incidência de Cofins e PIS, a receita da Seguridade Social que se destina ao pagamento dos benefícios assistenciais (BPC e PBF) empregados no combate à pobreza. O princípio teórico da capacidade contributiva é assim ignorado.

**Tabela 2**

**Estimativa de distribuição da carga tributária indireta por classe de renda em salários-mínimos (SM)**

Brasil, 1996, 2004 e 2008 (em %)

Classe de renda	1996	2004	2008
Até 2 SM	28,2	48,8	53,9
2 a 3	22,6	38,0	41,9
3 a 5	19,4	33,9	37,4
5 a 6	18,0	32,0	35,3
6 a 8	18,0	31,7	35,0
8 a 10	16,1	31,7	35,0
10 a 15	15,1	30,5	33,7
15 a 20	14,9	28,4	31,3
20 a 30	14,8	28,7	31,7
Acima de 30 SM	17,9	26,3	29,0

Fonte: Afonso (2013) apud Zockun (2007) para dados de 1996 e Ipea (2008) para dados de 2004 e 2008.

Entre os produtos que apresentam tributação mais regressiva, encontram-se os alimentos básicos, o combustível doméstico (gás de cozinha), a energia elétrica, o vestuário e o fumo (Siqueira, Nogueira & Souza, 2010). Diante desse quadro, o governo federal propõe reduzir os tributos federais que incidem sobre a cesta básica. De um lado, é o ICMS que eleva a insegurança alimentar entre os grupos de menor renda, logo a proposta do governo tem impacto marginal, inclusive do ponto de vista da receita perdida. De outro, incomoda imaginar que se defenda a desoneração da cesta básica, datada de 1939 e, que normatizava uma determinada dieta básica para os trabalhadores (13 produtos). Sabendo-se que à medida que aumenta a renda, aumenta a diversidade na alimentação, o que, aliás, contribui para uma vida mais saudável, fica a questão: por que restringir o padrão de alimentação dos mais pobres, em vez de adotar uma legislação que zera ou ao menos reduz significativamente para todos a incidência de tributos indiretos sobre os alimentos, de modo a promover equidade no acesso a uma alimentação variada e balanceada e maior segurança alimentar? Por que essa não pode ser uma medida de estímulo à reciprocidade forte, já que interessa a todos?

No rol dos entraves à distribuição funcional da renda e à equidade vertical e horizontal, destaca-se o Imposto de Renda que, em lugar de combater a regressividade, ao contrário, agrava-a. Afonso, Soares e Castro, constataam que esse lado perverso da tributação direta no Brasil deteriorou-se ainda mais entre meados dos anos 1990 e meados da década de 2000. “Enquanto as famílias com até dois salários-mínimos tiveram aumento de carga tributária direta, as famílias com mais de 30 mínimos conseguiram uma redução de carga tributária direta” (2013:93).

A pouca efetividade da tributação direta e sua piora recente decorrem principalmente da existência de poucas alíquotas, além de baixas, e do volume de desonerações concedidas aos estratos de renda mais ricos. Em tese, a progressividade será tanto maior quanto maior for o valor da faixa de renda isenta de recolhimento e quanto mais alta for a alíquota marginal máxima. O Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) no Brasil não acompanha esse mantra da justiça tributária.

Khair (2008) lembra que entre 1983 e 1985 a tabela para cálculo do IRPF apresentava 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com intervalos de 5%. De lá para cá, a coisa degingolou. Em 1989, passaram a duas, uma mínima e uma máxima, de 10% e 25% respectivamente; em 1995, foram adotadas três alíquotas, entre 15% e 35%; em 1998, voltaram a vigorar apenas duas, 15% e 27,5%. Na atualidade, observa-se a existência de 4 alíquotas, a partir de um teto de isenção relativamente baixo da ordem de

19.645,32 reais anuais. A menor é de 7,5%; a segunda, de 15%, a terceira de 22,5% e a alíquota mais elevada alcança apenas 27,5% incidindo de forma uniforme nos rendimentos superiores a 49.051,81 reais anuais. Ou seja, rendimentos mensais da ordem de 5 mil reais mensais ou de 200 mil reais são taxados igualmente, com uma mesma alíquota de IR.

A base de incidência do IRPF é o rendimento bruto anual menos as deduções legais, autorizadas pela Receita Federal. Aqui reside o segundo viés concentrador do IRPF. A lista de deduções autorizadas é grande e algumas ilimitadas, caso das despesas com saúde. Em 2012, famílias taxadas podiam deduzir o valor fixo de 1.974,12 reais por dependente, além da integralidade de despesas com saúde, de qualquer natureza a qualquer fim, tais como cirurgias estéticas, seguros privados de cobertura internacional etc. Essa dedução ilimitada acaba por estimular a privatização da saúde cuja cobertura deveria ser universal e gratuita. Pelo lado da educação, enquanto mantêm-se condicionalidades para jovens pobres beneficiários do PBF que recebem 32,00 reais mensais caso comprovem frequência à escola, um projeto de lei pretende estender a dedução fiscal acima mencionada às famílias dos estudantes até os 32 anos de idade, sem nenhuma exigência. Os que contribuem para fundos privados de aposentadoria complementar são igualmente contemplados com deduções a título de incentivo, o que desonera a poupança dos ricos. Essa medida está indiretamente associada com o teto de contribuição ao sistema público do Regime Geral da Previdência Social, hoje estabelecido em 4.159 reais. Esse teto incentiva a busca de aposentadorias privadas complementares junto ao sistema financeiro, que ademais se beneficiam de polpudas deduções fiscais no IR.

Afonso, Soares & Castro, apoiados em estudo do Sindifisco Nacional (2011), ainda chamam atenção para o fato de que a “insuficiente (ou a falta) de reajuste da tabela [de IR] nos últimos anos está absorvendo cada vez mais trabalhadores de baixa renda e onerando mais os trabalhadores de renda média” (2013:52). Significa dizer que há uma vontade deliberada das equipes econômicas que se sucederam em sobrepenalizar a classe trabalhadora, contemplada com ganhos reais de salários ao longo da década de 2000, e que por não haver indexação das faixas de incidência do IR acabam caindo na malha fina da Receita. O volume de contribuições do IR aumentou, portanto, através da inclusão de camadas de trabalhadores de baixa renda, crescentemente tributados.

Por fim, vale recordar o confisco feito à Seguridade Social promovido pela Desvinculação da Receita da União (DRU), que desde 1994 retira compulsoriamente do seu Orçamento da Seguridade Social 20% da receita bruta, oriunda das contribuições sociais que não as previdenciárias. Tal confisco atende ao esforço de formação do *superávit* primário, que representa poupança forçada do governo federal ao custo de redução do gasto público. Os montantes absolutos extraídos

à Seguridade aumentaram de forma contínua (à exceção dos anos da crise financeira internacional 2008-2009), tanto por força da elevação das alíquotas de algumas contribuições sociais no período – caso da Cofins e da CSLL, por exemplo –, como em decorrência do aumento da arrecadação promovida pela retomada do crescimento econômico. De 2000 até 2012, somente do Orçamento da Seguridade Social foram retirados 621,4 bilhões de reais, ou algo como 300 bilhões de dólares. Isso representa quase quatro vezes o dispêndio federal com saúde em 2012 (80 bilhões reais ou 39,2 bilhões de dólares), política universal que tem sido sucateada pelo desvio constitucional (DRU) de receita tributária própria e pelo mau uso da verba pública no atendimento à população. Resultado imediato de tal sub-financiamento se reflete no paradoxo de o Brasil dispor de um sistema público de saúde (SUS) que corresponde a 4% do PIB, enquanto os gastos privados com saúde somam 5,5% do PIB. Se os recursos desviados pela DRU fossem aplicados em programas assistenciais como o PBF, cujas despesas no ano de 2012 totalizaram 20 bilhões de reais ou 9,8 bilhões de dólares (ANFIP, 2012), há muito a pobreza extrema e a pobreza teriam sido erradicadas do cenário nacional.

Causa estranheza, assim, que no projeto de reforma tributária encaminhado pelo governo federal ao Congresso e ora em debate, “o único princípio tributário sobre o qual a PEC 233/2008 foi baseada é o da neutralidade, esquecendo-se os demais princípios tributários e constitucionais, especialmente os princípios de capacidade contributiva, da isonomia e da progressividade” (Salvador, 2008:20). Muitos são os estudiosos (Khair, 2008; Delgado, 2008; Salvador, 2008) do tema que identificam a ausência de um compromisso com a justiça tributária e a equidade fiscal nessa proposta de reforma tributária. Duas constatações se impõem: tal proposta de reforma tributária não prioriza reverter o quadro de regressividade que caracteriza o sistema tributário brasileiro e ainda advoga um desmonte do modelo de financiamento da Seguridade Social, extinguindo as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro (Cofins, PIS, CSLL) e que garantem receitas próprias e vinculadas. Em simultâneo, promete reduzir a participação do capital no financiamento da receita previdenciária (contribuições compulsórias), que acabaria por ser constituída crescentemente pelas contribuições do trabalho. Estima-se que a redução da contribuição patronal, equivalente a aproximadamente 40% da receita previdenciária<sup>36</sup>, o que pode colocá-la em situação deficitária. O *déficit* serviria para carrear munição entre os que defendem a mudança das regras do PAYG brasileiro (regime público), justificando sua progressiva privatização.

36. Estimativa de Tonelli Vaz (2008).

Como bem destaca Fagnani (2008), tal reforma vem ampliar o poder discricionário do governo federal sobre as fontes de financiamento das políticas públicas, desarticulando o modelo consagrado pela Constituição de 1988. A supressão dos recursos exclusivos da Seguridade Social leva inexoravelmente a um enfraquecimento das políticas sociais, cujo financiamento passa a ser objeto de disputa no âmbito do Orçamento Fiscal e entre níveis de governo. O Orçamento da Seguridade Social não desaparece, senão passa a ser financiado basicamente com recursos do RGPS – em queda por força da desoneração da contribuição dos empregadores – e com “transferências de recursos fiscais, determinados constitucionalmente” (Vaz, 2008:33). Haverá concorrência entre todo tipo de despesa fiscal e o gasto social com saúde, previdência e assistência. Entre as duas mudanças previstas pelo projeto de reforma no que tange o financiamento da Seguridade – substituição das contribuições sociais por impostos e fim da exclusividade das fontes do Orçamento da Seguridade Social –, a mais preocupante é sem dúvida esta última, por tornar as políticas da Seguridade tributárias de repasses do Orçamento Fiscal e de todo tipo de negociação e barganha entre a sociedade civil e a equipe econômica.

Uma reforma dessa natureza bem pode justificar, *a posteriori*, um retrocesso na direção de um modelo de proteção social espelhado nos mínimos e básicos. A escolha caberia à Fazenda.

O sistema tributário é exemplar por não apresentar conflito entre a norma e a institucionalidade. Ele é claramente regressivo, injusto e ineficiente. Não por acaso é consensual entre os brasileiros a necessidade de torná-lo progressivo.

## PONTOS PARA UMA AGENDA

A presente conjuntura aguça o conflito entre as forças de mercado e o Estado no que tange a provisão das políticas de bem-estar. Aquelas se beneficiam da rápida ampliação do consumo de massa, apoiado na elevação dos salários e do acesso farto ao crédito, ainda que caro, sobretudo nas faixas de menor renda. A garantia de mínimos monetários a algumas dezenas de milhões, antes excluídos do consumo, via BF e BPC, alimenta tal expansão e leva a que um conjunto de novos bens e serviços privados, estratificados em função do nível de renda, mas de preço acessível, com baixíssima cobertura e qualidade frequentemente medíocre apareça como alternativa às falhas de governo<sup>37</sup>.

37. O comentário de Bahia a esse respeito é esclarecedor: “Quem adere a tais contratos formais ou informais sabe que os mesmos não asseguram assistência para todos os agravos à saúde. O pré-pagamento serve antes como uma poupança forçada para fazer exames simples e consultas médicas para casos não graves. A absorção de problemas de saúde mais sérios das novas clientela, cujo tratamento é caro, como os casos de câncer e saúde mental, é rejeitada ou mitigada pelas empresas e seguros de saúde” (2012:84).

Pelo lado do nosso Estado do bem-estar, existem avanços significativos, mas tal progressão é permeada de descontinuidades e ameaças aos princípios que instituíram a nossa Seguridade Social. Pelo lado dos avanços, há que assinalar a grande cobertura dos programas de *safety nets*, atingindo mais de 16 milhões de famílias (BF + BPC); o seguro social, registrando um aumento constante e expressivo do número de contribuintes, e incentivando novas adesões através da flexibilização de suas regras, aproveitando, portanto, a janela oferecida pelo bônus demográfico e pelo crescimento; o orçamento da Seguridade que, mantida sua integralidade, seria amplamente superavitário, porque se vale do processo de formalização do emprego e do aumento da arrecadação propiciada pelo consumo de massa. Além da aplicação de condicionalidades que questionam direitos de cidadania e discriminam, tendo se tornado “norma”, a dimensão mais frágil e preocupante é, sem dúvida, a saúde, que não consegue deixar a UTI, por problemas de eficiência alocativa (provisão e na quantidade e qualidade necessária do mix de serviços de saúde) e interna (gestão), mas antes e sobretudo por problemas de sub-financiamento. E quem coloca em xeque o financiamento público – portanto, a provisão universal – é a gestão da política macroeconômica com o desvio de recursos via DRU para a formação do superávit primário e outros mecanismos como as desonerações massivas que afetam o financiamento da previdência tornando-a dependente do Tesouro.

A saúde é o elo mais débil da cadeia da Seguridade justamente porque expressa o âmago desse conflito. Não é o aumento da demanda que alavanca o mercado de saúde complementar, mas o sub-financiamento público e a financeirização do setor, esta, como tão bem descreve Bahia, “precedida por mudanças institucionais e retóricas” (2013:73). Também no setor de saúde, por conseguinte, são institucionalidades que se forjam na oposição e na negação do “compromisso político público” pela universalidade e uniformidade, assumido com a criação do SUS.

Ao contrário da Assistência e da Previdência que garantem transferências de renda monetária indispensáveis à comodificação da vida *all the way down*<sup>38</sup> (Fraser, 2012), a saúde é, segundo o modelo que adotamos, provisão pública desmercantilizada e universal de bens e serviços. O subconsumo que nos acomete e que hoje caracteriza a provisão pública gera profundas iniquidades – no acesso, no uso, nos custos e nos resultados (Le Grand, 1982) – e ocorre em simultâneo ao processo de capitalização do mercado de saúde complementar (fenômeno que agora também chega à educação superior).

38. Uma tradução livre seria “goela abaixo”

Na última década o mercado redistribuiu mais (emprego formal, salários) que a política social. Essa é uma constatação inequívoca quando se sabe que cerca de dois terços da redução da desigualdade têm origem no mercado de trabalho. As transferências fiscais com volume e montante em alta empurraram para o mercado consumidor dezenas de milhões melhorando a segurança socioeconômica das famílias. Está claro, pelo que expressaram os movimentos sociais de junho, que esse mix que aí está não serve, não nos “representa”. O mix de mais renda para pagar mais serviços privados e ter poucos serviços públicos – além de deficientes na qualidade – foi denunciado como “não conforme ao padrão FIFA”. Pedir educação, saúde e transporte subsidiado é pedir que o acesso ao fundamental esteja dissociado da renda e do *status* social de cada um. Trata-se de desmercantilizar dimensões das nossas vidas agora reguladas por monopólios e pela grande finança. Esta já pensa em repactuar o entendimento acerca do que são os direitos humanos universais. Na impossibilidade de os eliminar, transformá-los em mínimos e básicos seria uma escolha *second best* bem oportuna!

O mix “*mais renda com pouco público*” certamente não estabelece laços de reciprocidade forte que nos unam numa relação de iguais. E foi justamente na busca de uma identidade de condições que tantos milhares aderiram aos gritos das ruas e marcharam juntos exigindo o bom funcionamento das nossas instituições (sistema de saúde, escola e justiça).

Por onde passa o “compromisso político público” de redistribuir? Redistribuir mais, de forma eficiente e também de outra maneira, sem condicionalidades, promovendo uma sociedade de iguais, esse hoje é nosso grande desafio.

A dimensão universal e incondicional da nossa Seguridade e da política social tem sido negligenciada. Há que resgatar instituições e normas já existentes para torná-las eficazes no seu objetivo de redistribuir gerando igualdade de oportunidades.

Por onde avançar? Na direção do que é factível no médio prazo. Estabelecendo uma linha de pobreza condizente com nosso padrão de desenvolvimento e aplicar a ela e aos benefícios daí derivados as regras que presidem a todos os demais benefícios; eliminar condicionalidades sobre os mais vulneráveis. Essa é a forma mais justa de tratar com igualdade os desiguais; promovendo a universalidade e não focalização; desonerando completamente os alimentos, que não os de luxo, já que parece remota uma reforma tributária verdadeiramente progressiva; respeitando a integralidade do orçamento da Seguridade Social, eliminando a DRU que lhe tira receita de modo a dirigir tais recursos integralmente à saúde; adotando um benefício mensal de valor idêntico para todas as crianças brasileiras, até os 24 anos, em substituição ao

benefício variável dado às crianças e jovens do Bolsa Família e às generosas deduções de IR concedidas por dependente (incondicionalmente); levando a política fiscal a atuar de forma sinérgica e integrada, de modo a que os ganhos de redistribuição obtidos pelo lado do gasto não sejam abocanhados pela regressividade do nosso sistema tributário; atualizando e criando novas faixas de imposição e novas alíquotas para o IRPF; assegurando que saúde e educação serão bens públicos integralmente desmercantilizados, o que implica rever os incentivos dados ao setor privado.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R.; SOARES J. M.; CASTRO K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro. Livro Branco da Tributação Brasileira. *BID, Documento para Discussão* n. 265, 2013, 128p.
- AFONSO, J. R. Apresentação PTT - Estatísticas Recentes sobre Carga Tributária 2011, (2013) arquivo eletrônico.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social* 2012.
- ARNSON C. J.; BERGMAN M. Taxation and equality in Latin America. Woodrow Wilson center update on the Americas. Woodrow Wilson. International Center for Scholars, Latin American Program, jun. 2012, 16 pages.
- ARZA, C. Basic pensions in Latin America: toward a rights-based policy? LO VUOLO R. (ed.) *Citizen's income and welfare regimes in Latin America. From cash transfers to rights*. New York: Palgrave Macmillan, p. 87-112, 2013.
- BAHIA, L. Financeirização e restrição de coberturas: estratégias recentes de expansão das empresas e seguros de saúde no Brasil. In *Saúde, cidadania e desenvolvimento*. COHN A. (Org.), Coleção Pensamento Crítico. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 65-90, 2012.
- BARR, N. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BOWLES, S. *The new economics of inequality and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- BOYER, R. Is more equality possible in Latin America? A challenge in a world contrasted but interdependent inequality regimes. Forthcoming at *desigualdades.net*. Working Paper Series, Berlin: desigualdades.net. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.
- CASTRO, J. A. Saúde e desenvolvimento no Brasil. In: *Saúde, cidadania e desenvolvimento*. COHN, Amélia (Org.), Coleção Pensamento Crítico, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 107-134, 2012.

- CASTRO, J. A. Política social no Brasil Contemporâneo. Ipea, mimeo, 31p., 2012.
- DELGADO, G.C. Reforma tributária e suas implicações para os direitos sociais (Seguridade Social). *Carta social e do trabalho*, n. 8, jan-ago 2008, Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), Instituto de Economia da Unicamp, p. 27-32.
- FAGNANI, E. Previdência Social e Constituição Federal. Qual é a visão dos juristas? *Tributação em Revista*, Sindifisco Nacional, set. 2010, 23p.
- FAGNANI, E. Tributação, equidade e financiamento da política social. Nota Introdutória. *Carta social e do trabalho*, n. 8, jan-ago 2008, Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), Instituto de Economia da Unicamp, p. 1-5.
- FONSECA, A. M.; LAVINAS L. Protección social y mínimos sociales en Brasil. Informe elaborado para la OIT- Ginebra, mimeo, 2013, 50p.
- FRANZONI, J. M.; SANCHÉZ-ANCOCHEA, D. The double challenge of market and social incorporation. Progress and bottlenecks in Latin America. Working paper n. 27, Berlin: desigualdades.net. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2012, 38p.
- GARDNER, M. Progressive taxes are a good deal. *10 excellent reasons not to hate taxes*. New York – London: The New Press, 2007, p. 10-21.
- GOÑI, E.; LOPEZ, J. H.; SERVEN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. World Bank. Policy Research Working Paper, 2008, 448.
- GOUGH, I. *Global capital, human needs and social policies*. Selected Essays: 1994-1999. London: Palgrave, 2000.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left. Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: Chicago University Press, 2012.
- ILO. Social security (minimum standards) convention (n. 102).
- ILO. Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Geneva, 2012.
- IPEA. Gasto social federal: Prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica n. 9, Brasília, 2012.
- KHAIR, A. Prioridade à Justiça Tributária. *Carta social e do trabalho*, n. 8, jan-ago 2008, Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), Instituto de Economia da Unicamp, p. 10-20.

- KORPI, W. *Palme the paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries.* Electronic Version, 1998, 66p.
- KRUGMAN, P. *The conscience of a liberal.* New York: Norton, 2007.
- LAVINAS, L. (a) *Latin America: Anti-poverty schemes instead of social protection.* Working Paper n. 51, August 2013, Berlin: desigualdades.net. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013, 58p.
- LAVINAS, L. (b) *A Long Way From Tax Justice: the Brazilian Case.* Global Labour University International Project on Inequality. Berlin/Kassel, Miméo, 2013, 27p.
- LAVINAS, L.; Simões A. *Missing link entre política social e política econômica na abordagem desenvolvimentista latino-americana.* Mimeo, Rio de Janeiro, 2013, 32p.
- LAVINAS, L.; Cobo, B. *Alcance e limite das políticas sociais para o combate à pobreza: desafios do mundo rural.* In: Miranda, C. & Tiburcio, B. (Org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas.* Brasília: IICA, 2012, v. 16, 2012 p. 367-398.
- LAVINAS, L. (Coord.); COBO, B.; VEIGA, A.; WALTENBERG, F. *Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira.* Research Report, 2012; 187p., mimeo, funded by FINEP - Ministry of Science and Technology.
- LAVINAS, L. *Transferências de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro.* In: SICSÚ, João (ed.). *Arrecadação, de onde vem? Gastos públicos, para onde vão?* São Paulo: Boitempo, 2007, p. 51-68.
- LAVINAS, L. *From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox* *International Social Security Review (ISSA)*, vol. 59, n. 3, July-September, Blackwell Publishing: Geneva, 2006, p. 103-125.
- LE GRAND, J. *The strategy of equality.* London: George Allen and Unwin, 1982.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. *Gasto público, e desigualdade de renda no Brasil.* Brasília: Ipea, *Textos para Discussão* n. 1844, 2013.
- MESA LAGO, C. *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean: Lessons and policies.* London: Institute for the Study of the Americas, 2009.
- OECD. *Divided we stand: Why inequality keeps rising. An overview of growing income inequalities in OECD Countries: Main Findings,* 2011, 45p.

- PINTO, A. Naturaleza e Implicaciones de la Heterogenidade Estructural de América Latina. *El Trimestre Económico*, vol. 37 (1), n. 145, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- RAWLS, J. *Justice as fairness. A restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- REZENDE, F., AFONSO, J. R.; SILVEIRA, F. G. Equidade fiscal no Brasil. Relatório final de pesquisa para o BID, jan. 2011.
- RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – Cepal, 2009.
- ROFMAN, R.; OLIVIERI, M. L. Pension coverage in Latin America. Trends and determinants. World Bank. Social Protection and Labor, Discussion Paper n. 1217, 2012.
- ROSANVALLON, P. *La société des egaux*. Paris: Seuil, 2011.
- SAEZ, E. Data available on the web on income inequality in the US, 2007.
- SALVADOR, E. Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. *Carta social e do trabalho*, n. 8, jan-ago 2008, Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), Instituto de Economia da Unicamp, p. 20-26.
- SCHWARTZMAN, S. Bolsa Família: mitos e realidades. Interesse Nacional, ano 2, n. 7. 2009. Disponível em: <<http://archive.org/details/BolsaFamilia-MitosERealidades>>.
- SEN, A. *The standard of living*. Cambridge University Press, 1987.
- SHILLER, R. J. *Finance and the good society*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. Alíquotas efetivas e a distribuição da carga tributária indireta entre as famílias no Brasil. XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2010, p. 36.
- SOARES, S. Bolsa Família, Its design, its impacts and possibilities for the future. IPC-IG Working Paper n. 89. Brasília: IPC-IG, 2012.
- SOARES, S.; SOUZA, P. H. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2. Brasília: Ipea, 2012.
- SECRETARIA DA RECEITA DO BRASIL (SRB), Ministério da Fazenda, 2012, 2011 e vários anos.

- TELO, C. *Sobre la desigualdad en Mexico*, UNAM, Facultad de Economía, Mexico, 2012.
- TITMUSS, R. The role of redistribution in social policy. In: ALCOCK P. et alii. (2001) *Welfare and wellbeing. Richard Titmuss's contribution to social policy*. Bristol: Polity Press, 1964.
- VAZ, F. J. Longe do ideário de Justiça Tributária: simplificação com riscos para a Seguridade Social. *Carta social e do trabalho*, n. 8, jan-ago 2008, Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), Instituto de Economia Unicamp, 2008, p. 33-39.
- TOWNSEND, P. Using human rights to reduce inequalities in economic and social development. In: *The peter townsend reader*, WALKER, A.; GORDON D. et alii. London: The Policy Press, 2008.
- TOWNSEND, P. Conceptualising poverty. In: *The international analysis of poverty*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- WALTENBERG, F. D. Are Latin Americans – Brazilians in particular – willing to support an unconditional citizen's income? In: LO VUOLO, Rubén (Org.). *Citizen's income and welfare regimes in Latin America*. From Cash Transfers to Rights? Palgrave Macmillan, 2013.
- ZOCKUN, M. H. (Coord.); ZYLBERSTAJN, H.; SILBER, S.; RIZZIERI, J.; PORTELA, A.; PELLIN, Eli; AFONSO, L. E. Simplificando o Brasil: Propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. In: *FIPE – Texto para Discussão n° 3*. São Paulo, mar. 2007, p. 12-13.



## CAPÍTULO 2

### ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL

 *Projetos*  
para o Brasil



**ANDRÉ BIANCARELLI**  
**PEDRO ROSSI**

**A POLÍTICA MACROECONÔMICA  
EM UMA ESTRATÉGIA  
SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA**

### **INTRODUÇÃO**

Desenvolvimento econômico, em qualquer das várias definições possíveis, é um processo de médio e longo prazo. Mais do que isso, trata-se sempre de um conjunto de mudanças estruturais, que não confunde-se com as oscilações curtas nas variáveis macroeconômicas que geralmente mais chamam a atenção no noticiário econômico: câmbio, juros, inflação, desemprego, *déficit* público. Nem mesmo a taxa de crescimento é parâmetro, muito menos sinônimo, de desenvolvimento. Este, do ponto de vista das ações governamentais, define-se mais por questões como o papel do Estado na economia, o conjunto de políticas industriais, de regulação, infraestrutura, financiamento, distribuição de renda e demais frentes de ação social, entre muitas outras. Ou seja, é preciso mais do que uma gestão macroeconômica (aqui entendida como o manejo das políticas monetária, cambial e fiscal) para caracterizar uma estratégia de desenvolvimento, ainda que existam vários pontos de contato entre as duas dimensões. O governo Lula é exemplo nítido de alterações graduais e importantes na estratégia de desenvolvimento que ocorreram a despeito das visíveis continuidades na gestão do regime macroeconômico.

Recorrendo a uma expressão ao gosto dos economistas, o regime macro não é portanto condição suficiente para o desenvolvimento. Mas parece ser condição necessária, principalmente pelas influências negativas e barreiras que pode impor ao desenrolar de processos definidos pela estratégia mais ampla. Novamente, os processos em curso na economia brasileira ao longo dos últimos anos são exemplo claro destas restrições.

Assim sendo, o presente capítulo trata destas relações entre as frentes de política macroeconômica propriamente dita (cambial, monetária e fiscal) e

um projeto ideal de desenvolvimento, cujos elementos constitutivos se apresentaram, em parte, ao longo dos últimos mandatos presidenciais, mas cujo conteúdo precisa ser revisitado, aprofundado e complementado. Esta estratégia, aqui denominada de “social-desenvolvimentista”, tem seu componente social contextualizado e resumido na primeira seção<sup>1</sup>. Na segunda, apresenta-se um panorama dos constrangimentos (principalmente externos) ao modelo de crescimento brasileiro e à operação da política econômica no contexto atual e os rumos gerais que deveriam orientá-la. A terceira seção se concentra no arcabouço institucional de cada uma destas três frentes de política e avalia sua condução recente no Brasil, à luz das considerações anteriores. Breves conclusões encerram o texto.

### APROFUNDAR E RENOVAR A ÊNFASE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Em termos conceituais, sob o rótulo “desenvolvimentista” podem se abrigar ideias, práticas de política econômica ou mesmo “receitas” de desenvolvimento muito distintas. Segundo Fonseca (2004), o desenvolvimentismo é a ideologia que prega a intervenção do Estado, o nacionalismo e a industrialização para o desenvolvimento. Nesse enquadramento conceitual, o desenvolvimentismo pode assumir diversas faces como, por exemplo, aquela verificada nas décadas de 1960 e 1970, quando o rápido crescimento econômico que transformou as estruturas produtivas foi acompanhado de uma piora na distribuição de renda. Este não é, certamente, o estilo de desenvolvimento mais adequado às necessidades e condições do Brasil atual.

Cabe, portanto, qualificar o “desenvolvimentismo” que se defende aqui, inclusive para diferenciá-lo de outras propostas, práticas ou ideologias do passado e do presente. Partindo da experiência brasileira recente, esta qualificação consiste em, especificamente, incorporar e enfatizar a dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. Retomando o argumento, entende-se que é possível ser desenvolvimentista apenas em termos econômicos. Ou seja, existem formulações teóricas e proposições de política, e existiram várias experiências históricas relevantes, em que a defesa do interesse nacional, a intervenção estatal e a busca por uma estrutura produtiva mais sofisticada estiveram associadas a uma piora na distribuição de renda e/ou em outras dimensões das diferenças sociais características do capitalismo.

1. A discussão em torno do social-desenvolvimentismo é recente e mais ampla do que o espaço aqui permite. Recomenda-se a leitura, a respeito, de Carneiro (2012), Biancarelli (2013), Bastos (2012) e Bielschowsky (2012), embora esse último não faça uso desse termo.

No Brasil dos últimos anos, as duas dimensões se conciliaram, ou se reforçaram, de maneira virtuosa. É impossível desvincular o ciclo de crescimento da segunda metade da década de 2000 da ampliação da demanda doméstica, assim como é difícil separar essa última do processo de distribuição pessoal da renda acelerado neste período. Se verificou, na prática, a ampliação do mercado de consumo de massas como motor dinamizador da atividade econômica – uma relação que já figurava nas formulações teóricas de economistas progressistas há algumas décadas e que se deu de maneira diametralmente oposta àquela verificada nos anos 1960-1970, quando a concentração foi funcional ao crescimento.

Além do quadro internacional favorável, quatro grandes ferramentas foram determinantes para este processo recente, nem todas devidamente reconhecidas no debate público brasileiro. A mais alardeada delas foram as políticas de transferência de renda a camadas mais pobres da população – com o programa Bolsa Família à frente – que foram aprimoradas e fortemente ampliadas. Para além destas ações mais focalizadas, merecem destaque os outros instrumentos do sistema brasileiro de seguridade social que, apesar dos vários problemas, têm abrangência e impacto muito importante<sup>2</sup>. A política de valorização real do salário-mínimo (SM) é o terceiro elemento desta explicação e significou ampliação direta do poder de compra de uma camada bem mais ampla da sociedade do que aqueles diretamente atingidos pelas ações focalizadas. Por fim, e relacionado com os últimos três, está o comportamento favorável do mercado de trabalho ao longo da última década, marcado por transformações importantes ainda por serem melhor explicadas, mas que resultam em intenso processo de formalização e, uma redução gradativa nas taxas de desemprego para patamares historicamente baixos<sup>3</sup>. Como impulso adicional ao dinamismo da economia nos últimos anos, a expansão do crédito bancário também impactou positivamente a renda disponível da população e desempenhou papel relevante na ampliação do mercado doméstico de consumo.

Olhando para frente, um desenvolvimentismo desvinculado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não pa-

2. Segundo dados da Análise da Segurança Social 2012 (ANFIP), os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) atenderam 4 milhões de idosos e deficientes com valores em torno de 30 bilhões de reais em 2012.

3. Sobre o sistema de proteção social e suas relações com o processo recente de desenvolvimento brasileiro, ver a análise panorâmica de Castro (2012). Sobre as transformações em curso no mercado de trabalho brasileiro, ver Baltar (2013). Além da novidade na história brasileira, a relação virtuosa entre crescimento e distribuição de renda é uma característica bastante rara no mundo de hoje (ao contrário do que já foi em outras épocas, principalmente na Europa Ocidental do pós-guerra).

rece adequado – nem muito promissor em termos práticos – no atual contexto. A dimensão social deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, é daqui a denominação “social-desenvolvimentista”. Mas esta ênfase não deve servir apenas para explicar ou louvar a trajetória recente, muito menos para considerar as mudanças suficientes ou asseguradas. Pelo contrário, o caráter social do desenvolvimento brasileiro se justifica muito mais pelos desafios (e, no sentido virtuoso aqui proposto, oportunidades) do que pelos avanços obtidos.

A concentração de renda no Brasil ainda se situa entre as mais elevadas do mundo. Além disso, os resultados positivos nos últimos anos se verificaram em uma das dimensões da desigualdade: a concentração pessoal da renda (e, não menos importante, nos índices de miséria e pobreza). A concentração da riqueza no Brasil é provavelmente ainda maior que a da renda, e há razões para imaginar que ela se elevou nos últimos anos. Indicadores de desigualdade com outros enfoques (condições de vida e consumo, com destaque para acesso a saneamento; educação; saúde) mostram melhoras muito mais tímidas nos últimos anos ou até mesmo aumento das diferenças<sup>4</sup>.

Outra motivação, mais importante, para a ênfase social é o fato de que os avanços obtidos até agora foram em grande parte de natureza individual e privada, muito associados ao poder de consumo. Isso teve, como comentado, impactos positivos sobre a economia, mas deixou pouco explorada outra avenida de dinamização econômica e redução da desigualdade: a infraestrutura social, ou os chamados bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte e condições gerais de vida urbana, saneamento etc. Em várias dessas dimensões, ao contrário, o que se assistiu foi uma “solução privada” para os serviços sociais que, se por um lado expandiu os mesmos e ampliou o acesso, por outro mercantilizou as relações sociais sem garantir sua qualidade.

Ir além da ampliação do mercado de consumo de massas, avançando na dimensão dos direitos sociais (aliás, previstos na Constituição de 1988) é portanto o rumo a seguir. E não se trata apenas de um objetivo em si: o avanço nesta direção é também um dos motores para o crescimento futuro do país. Além dos efeitos já verificados (e que não se julga esgotados) da distribuição de renda sobre o mercado de consumo, a expansão da infraestrutura social também tem grande impacto econômico, em áreas sensíveis. No curto prazo, significa ampliação do investimento. No longo, impacta a competitividade do setor produtivo, ao melhorar o nível educacional, a saúde e a qualidade de vida da força de trabalho.

4. Um enfoque multisetorial para a questão da desigualdade é apresentado por Dedecca (2013).

Desta maneira, ao lado do fortalecimento e ganho de eficiência do Estado e da reversão dos processos preocupantes em curso na estrutura produtiva, a renovação e o aprofundamento dos avanços sociais são um dos pilares da estratégia “social-desenvolvimentista” aqui defendida<sup>5</sup>. Em relação a este aspecto, principalmente, é que são feitas as considerações sobre a política macroeconômica nas próximas seções.

### A GESTÃO MACROECONÔMICA EM TEMPOS DE CRISE

Assim como não há receita de desenvolvimento que se aplique a qualquer país em qualquer tempo, considerações sobre a política macroeconômica também não podem ser feitas em abstrato, sem levar em conta o contexto econômico, em especial o externo que condiciona a concorrência por mercados, a demanda por exportações, a disponibilidade de financiamentos externos, as expectativas dos agentes, a determinação de preços macroeconômico chave etc. Nesse sentido, o contexto externo molda as opções das três frentes de política (cambial, monetária e fiscal) e, mais do que isso, condiciona os determinantes do crescimento brasileiro.

Cinco anos após o auge da crise financeira internacional, as dificuldades para a retomada do crescimento nos Estados Unidos, às quais se somam os problemas muito mais profundos (e as perspectivas muito piores) da Europa, e ainda o estado quase estrutural de estagnação japonesa, significam que o mundo carece de um motor dinâmico. A China, neste cenário, vem tentando compensar a redução do seu dinamismo exportador para as economias centrais com maior agressividade na conquista de novos mercados (entre os quais o brasileiro e sul-americano), enquanto promove uma lenta alteração no seu modelo de crescimento, em busca de uma maior dependência do consumo doméstico em detrimento das exportações líquidas. Por seu lado, várias outras economias tentam crescer por meio das exportações, o que envolve o uso de políticas monetárias e cambiais para a desvalorização das moedas nacionais e, em grau variados, uso de instrumentos de proteção comercial.

É natural que neste ambiente o comércio internacional tenha dinamismo muito menor e que os esforços multilaterais de liberalização comercial tenham enorme dificuldade para avançar. Também não surpreende que os preços das *commodities* tenham comportamento menos favorável às receitas de seus exportadores. Como implicação mais geral para o Brasil (além das condi-

5. Para detalhes dos outros pilares, e também das ideias apresentadas nesta e na próxima seção, consultar Biancarelli (2013).

ções mais adversas já refletidas no saldo da balança comercial), parece óbvio que qualquer tentativa de crescimento puxado pelas exportações exigiria neste quadro custos e sacrifícios muito maiores e teria eficácia bastante duvidosa.

Pelo lado financeiro, o quadro global também é distinto do vigente no pré-crise, mas seu resultante mais importante – a ampla liquidez global – se repõe em meio a uma alta volatilidade. O determinante mais importante desta situação é a sobrecarga conferida à política monetária nos países centrais como instrumento de recuperação da atividade. Além das taxas básicas de juros em patamares muito próximos a zero, uma série de políticas de expansão monetária bastante heterodoxas vêm sendo implementadas nos países centrais<sup>6</sup>.

O efeito que mais interessa ao Brasil a partir desta situação anômala é o incentivo gerado para o chamado *carry trade*, operações alavancadas com ativos e moedas que prometem rentabilidade superior. A natureza especulativa dessas operações vinculada a um cenário de incerteza reforça a distorção das taxas de câmbio do sistema interacional e aumenta a volatilidade das mesmas. Na fase de alta no ciclo de liquidez, as moedas associadas a uma alta taxa de juros se apreciam, já nos momentos de instabilidade financeira as mesmas depreciam intensa e abruptamente. Esse padrão de flutuação cambial deve seguir vigente enquanto se apresentar o quadro de crise internacional. A despeito de sinais de mudança na política monetária americana, o que se pode esperar para os próximos anos é excesso de liquidez (e não falta), além de muita volatilidade.

Diante desse cenário, a diretriz macroeconômica mais apropriada, e coerente com o caráter social do desenvolvimentismo que aqui se propõe, é a busca do crescimento com base no mercado doméstico. Isto requer o aprofundamento e ampliação dos avanços sociais discutidos anteriormente, preservação dos atuais níveis de emprego e remuneração, ampliação do investimento público (nas áreas prioritárias também já mencionadas) e privado na infraestrutura logística. A taxa de câmbio deve ser manejada com cuidado, buscando

6. Certamente esse quadro – descrito de forma sintética pelas expressões “guerra cambial” e “tsunami monetário” – não é eterno, e sua reversão por várias vezes anunciada tende a diminuir a pressão de entrada dos fluxos financeiros. Mas pelos sinais débeis de recuperação até agora presentes, pelo longo tempo necessário para a digestão dos passivos ainda presentes nos bancos e outras instituições financeiras, e pelo próprio patamar em que se encontram os estímulos monetários, uma mudança radical no cenário financeiro internacional – salvo na hipótese de um colapso do euro ou quebra de algum banco importante – não parece provável para os próximos anos. As sinalizações de retirada dos estímulos monetários extraordinários pelo Federal Reserve, que tornaram-se mais fortes ao final do primeiro semestre de 2013, têm causado bastante volatilidade e especulação, particularmente com a taxa de câmbio brasileira. Mas pelas razões acima apontadas, e também por existirem outras fontes importantes para os movimentos de *carry trade* (notadamente na Europa e Japão), não parecem suficientes para antever uma reversão duradoura do ciclo de liquidez internacional.

sempre um patamar mais favorável à produção local e que evite o vazamento dos impulsos para o exterior. Mas tal esforço certamente envolve considerações e políticas que vão muito além da macroeconomia.

Mesmo que fosse possível transformar uma economia como a brasileira em *export-led growth* apenas com a política macroeconômica e o custo do trabalho, as condições atuais de concorrência internacional exigiriam alterações de tal monta nestas variáveis que o resultado certamente seria uma recessão doméstica. E o que é pior, acompanhada pela regressão em vários dos avanços conquistados pelo país nos últimos anos e que contribuíram para o seu crescimento.

Em suma, o recado final é o de que dificilmente o setor externo voltará a ser a alavanca do crescimento brasileiro. Por outro lado, o setor externo tampouco parece um obstáculo insuperável para o aprofundamento de uma estratégia bem articulada de crescimento. Esta, sem ilusões de *export-led* em um mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa (além do uso intensivo de fatores espúrios de competitividade como salários baixíssimos), deve cuidar da preservação e reforço daquilo que foi a chave para a consolidação do crescimento recente e que é fator dos mais escassos no mundo de hoje: a demanda interna.

### REGIME MACROECONÔMICO BRASILEIRO: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

A institucionalidade do regime macroeconômico brasileiro atualmente em vigência remonta a 1999, quando se constituiu o tripé câmbio flutuante, metas de inflação e regime de meta fiscal primária. A elaboração dessa arquitetura institucional teve como pressuposto uma concepção liberal acerca do papel do Estado. Desenvolvimento, nesta ótica, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação livre de interferências do Estado levaria a uma alocação de recursos eficientes. Assim, a arquitetura desse regime buscou limitar a discricionariedade da atuação do Estado no manejo das políticas macro. Preconizava-se que o instrumental macroeconômico deveria ser mobilizado para a busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento.

Essa restrição ao papel do Estado está na origem da discussão dos regimes macroeconômicos (Lopreato, 2011). Para a teoria novo clássica, o regime macro deve submeter o Estado a um “constrangimento intertemporal” para que esse não atrapalhe a dinâmica econômica que funciona harmonicamente sob as rédeas do mercado. De forma estilizada, os objetivos de um regime macroeconômico em um projeto neoliberal devem ser única e exclusivamente a estabilidade de preços e a solvência do setor público no longo prazo, de

preferência com redução do gasto público ao longo do tempo para reduzir o tamanho do Estado e, assim, aumentar a eficiência na alocação de recursos.

Já para um projeto social desenvolvimentista como o aqui preconizado, o desenvolvimento está pressuposto como uma intenção política e não como uma espontaneidade advinda dos automatismos do mercado. Dessa forma, o regime macroeconômico deve ser compatível com um papel ativo do Estado na busca de um dinamismo econômico capaz de assegurar o aprofundamento do processo de distribuição de renda e de expansão da infraestrutura social. Para tanto, o Estado deve usufruir de um maior grau de discricionariedade no manejo da política macro – o que não implica dizer que não se devam estabelecer regras e limites. Essas são fundamentais para que a gestão não fique restrita ao horizonte do curto prazo e possa ser conciliada com os objetivos de longo.

No debate recente sobre o modelo de crescimento brasileiro, o rigor do tripé econômico foi apontado por diversos críticos como o responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira e como entrave para o desenvolvimento. Entretanto, ao longo do tempo o regime macro se mostrou flexível e permitiu mudanças na forma de gestão das políticas, dentro do mesmo quadro institucional. Principalmente após a crise de 2008, a política cambial passou a incluir os controles de capital entre os instrumentos, a política monetária passou a considerar os choques de oferta para as suas decisões e o regime fiscal incorporou, pelo menos no plano das intenções, uma preocupação anticíclica<sup>7</sup>. Resta indagar se essa flexibilidade é suficiente para contemplar, dentre outras coisas, um papel mais ativo do Estado na economia, o crescimento sustentado e as transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico.

Nas subseções a seguir faz-se uma discussão crítica da institucionalidade e da gestão do regime de política macroeconômica vigente no Brasil, caracterizado pelo câmbio flutuante, metas fiscais e metas para a inflação.

### **Política cambial e a necessidade de maior controle**

A despeito da redundância, vale dizer que a principal virtude do regime de câmbio flutuante é sua flexibilidade. Diante de um contexto internacional como o atual, em que se observa um alto grau de incerteza associado à alta volatilidade de variáveis financeiras e de preços de *commodities*, a flexibilidade cambial permite a absorção de choques externos que poderiam, de outro modo, ter um forte impacto na economia doméstica. Por exemplo, as mudan-

7. Este artigo não tem a proposta de discutir se a política econômica realizada a partir de 2008 foi correta ou não, mas apenas avaliar as possibilidades de mudanças e as formas de gestão do regime macroeconômico.

ças bruscas nos preços relativos, quando não absorvidas rapidamente pela taxa de câmbio, podem gerar pressões inflacionárias e assim sobrecarregar a política monetária. Portanto, a institucionalização de um regime de câmbio com alguma taxa de referência (metas, bandas cambiais etc.) pode gerar desequilíbrios macroeconômicos importantes<sup>8</sup>.

Se por um lado algum grau de flexibilidade é bem vinda, por outro se ela for excessiva pode levar a distorções de diversas naturezas, uma vez que a taxa de câmbio determinada pelo mercado não é necessariamente a mais adequada ao processo de desenvolvimento econômico. Para efeito analítico, apresentam-se no Quadro 1 quatro motivos que justificam uma política cambial ativa. Estes dividem-se em dois grupos, aqueles ligados à Conta Corrente do Balanço de Pagamentos e aqueles ligados à Conta Financeira.

### Quadro 1

#### Quatro motivos para a política cambial

Motivos Política Cambial	Conta corrente	Conta financeira
Administração da volatilidade	1. Ciclo de preços de produtos <i>commodities</i>	3. Excessos do mercado financeiro
Administração do patamar	2. Doença holandesa	4. <i>Carry trade</i>

O primeiro motivo para uma política cambial ativa é o ciclo de preços de *commodities*. Considerando o sistema de Hicks (1974), que diferencia os mercados entre *fixprice* (preço fixo) e *flexprice* (preço flexível) tem-se que, dada a natureza do processo produtivo (ciclo do produto, capacidade ociosa etc.), os setores que produzem bens industriais tendem a ajustar as quantidades produzidas frente a choques de demanda, enquanto que os setores que produzem *commodities* tendem a ajustar os preços. Dessa forma, a receita de exportação do país produtor de *commodity* tende a ser mais volátil que aquela de um país exportador de bens industriais e, portanto, a oferta de divisas decorrente do comércio externo dependerá do ciclo de preços dos produtos básicos. Essa instabilidade é transmitida para taxa de câmbio e com isso afeta o restante da economia. Dessa forma, em países com uma pauta de exportação fortemente

8. Adicionalmente, a definição de uma meta cambial implica em um compromisso institucional e possibilita fracassos na condução da política cambial. Diante de uma ampla abertura financeira, a definição de uma meta de câmbio também expõe o regime a ataques especulativos como ocorreram nos países emergentes na década de 1990, conforme descrito em Prates (2002).

baseada em *commodities*, a política cambial é importante para amenizar o impacto da flutuação desses preços na taxa de câmbio.

A existência de um setor exportador de *commodities* e recursos naturais com altas vantagens competitivas leva ao segundo argumento ligado à Conta Corrente que justifica o uso de uma política cambial ativa. Conforme explorado por Bresser-Pereira (2008), o protagonismo deste setor em uma economia nacional submete-a aos riscos da chamada “doença holandesa”, que se manifesta como uma tendência crônica à apreciação cambial. Um dos pontos relevantes dessa abordagem é a identificação de uma taxa de câmbio de equilíbrio para a Conta Corrente cujo nível é mais apreciado do que aquele requerido para o desenvolvimento de um setor industrial competitivo<sup>9</sup>. Nesse caso, o papel da política cambial é o de evitar uma apreciação excessiva da taxa de câmbio e uma especialização da economia doméstica na produção de bens primários. Mesmo que o conceito de “taxa de equilíbrio” e o caráter “crônico” da tendência à apreciação sejam questionáveis, trata-se de raciocínio importante para economias como a brasileira.

Políticas cambiais específicas podem ser desenhadas para atender essas distorções, como por exemplo os impostos sobre as exportações de *commodities* que são causas da doença holandesa, ou a constituição de fundos de estabilização, como aqueles estabelecidos por economias exportadoras de petróleo (Emirados Árabes, Kuwait, Irã, Noruega, Rússia, Venezuela) ou de outras *commodities*, como o Chile (Cagnin *et al.*, 2008).

O terceiro motivo para a política cambial é a necessidade de neutralizar as distorções temporárias ou conjunturais provocadas pelo setor financeiro. Isso porque o mercado financeiro não leva a taxa de câmbio necessariamente a um suposto equilíbrio e, portanto, a política cambial tem o papel de contenção, evitando *overshootings* (superação dos limites) e volatilidade exagerada. Essa volatilidade é particularmente nociva para países como o Brasil, com alto *pass-through* (coeficiente de repasse da variação cambial aos preços) entre a taxa de câmbio e a inflação. Para esse propósito, é oportuno o uso de controles de capitais sobre os fluxos financeiros de curto prazo que são inerentemente voláteis e o uso de medidas regulatórias sobre o mercado de derivativos de câmbio.

Mas, no caso brasileiro, as distorções financeiras vão além da volatilidade e também causam processos longos de apreciação cambial intercalados

9. “A doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que este obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente, claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial” (Bresser-Pereira e Gala: 2010:671).

com curtos e abruptos períodos de depreciação – como o experimentado a partir de junho de 2013. Esse padrão de comportamento da taxa de câmbio é pronunciado na economia brasileira por conta da alta rentabilidade de investimentos financeiros e principalmente das altas taxas de juros praticadas no país. As operações de *carry trade* foram uma pressão constante de valorização da moeda brasileira no período recente (Rossi, 2012). Essa operação é um dos principais mecanismos de transmissão do ciclo de liquidez internacional para as taxas de câmbio e consiste em um investimento inter-moedas onde se forma um passivo (ou uma posição vendida) na moeda de baixas taxas de juros e um ativo (ou uma posição comprada) na moeda de juros mais altos<sup>10</sup>.

Em um movimento pendular, as operações de *carry trade* tendem a apreciar as moedas com altas taxas de juros durante a fase ascendente do ciclo de liquidez e depreciá-las na fase de reversão. O detalhe importante é que esse movimento tende a ocorrer de forma assimétrica: o processo de otimismo que caracteriza a expansão da liquidez internacional ocorre de forma mais gradual, enquanto que as reversões de humor são usualmente mais abruptas. Como mostram McCauley e McGuire (2009) e Kohler (2010), as moedas que mais se depreciaram no período mais agudo da crise financeira de 2008 foram aquelas que eram alvo do *carry trade*, enquanto as moedas *funding* da estratégia serviram como porto seguro dos fluxos financeiros e conseqüentemente apreciaram na crise<sup>11</sup>.

Nesses termos, os motivos ligados à Conta Financeira justificam a adoção de políticas cambiais para evitar um excesso de volatilidade da taxa de câmbio assim como uma apreciação excessiva da moeda doméstica. Nesse contexto, uma arquitetura de política cambial deve ser montada para neutralizar as distorções financeiras, uma vez que a sujeição da moeda nacional a ciclos especulativos advindos do setor financeiro é incompatível com o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Após a crise internacional de 2008, o Brasil avançou na direção de uma política cambial mais ativa. A acumulação de reservas cambiais foi complementada com medidas de controle dos fluxos financeiros (impostos sobre aplicações em renda variável, renda fixa e sobre empréstimos), medidas de

10. “É, portanto, um investimento alavancado que implica em descasamento de moedas. A generalização desse tipo de operação confere características específicas à dinâmica das taxas de câmbio. Como particularidade, a forma de alocação da riqueza financeira promovida pelo *carry trade* não se restringe a um processo de alocação de ativos financeiros, mas também de formação de passivos” (Rossi, 2012:26).

11. É interessante notar que, no auge da fuga para liquidez da crise de 2008, a moeda japonesa foi a única que se apreciou em relação ao dólar americano. Para McCauley e McGuire (2009) e Kohler (2010) a explicação está no seu papel como moeda *funding* do *carry trade*.

regulação do mercado de câmbio interbancário (oneração do excesso de posições vendidas dos bancos no mercado à vista) e sobre o mercado de derivativos cambiais (imposto sobre as posições vendidas em dólar). Essas medidas que foram implementadas e em parte retiradas entre 2008 e 2013, mostraram-se eficientes tanto para melhora qualitativa dos fluxos de capital como para uma menor volatilidade da taxa de câmbio.

Contudo, a despeito da ampliação dos instrumentos de política cambial, alguns aspectos estruturais não foram modificados. Em especial, a permeabilidade do mercado de câmbio brasileiro à especulação financeira é um elemento crítico que deve ser identificado. A natureza especulativa do mercado de câmbio brasileiro deve-se, sobretudo, ao diferencial de juros da moeda brasileira para as demais e à assimetria de liquidez existente entre o mercado de derivativos e o mercado de câmbio à vista, como discutido em Rossi (2012). Assim, para uma dinâmica da taxa de câmbio menos sujeita às distorções financeiras, se faz necessária uma reforma no mercado de câmbio brasileiro que aumente a liquidez no mercado à vista e reduza a atuação dos especuladores cuja atuação se concentra, sobretudo, no mercado futuro.

### **Política fiscal, ação anticíclica e a busca por espaço para o investimento**

Uma importante tarefa do regime macroeconômico é a de contrarrestar movimentos acentuados do ritmo de atividade, a chamada atuação anticíclica. Essa atuação deve ser guiada pelo objetivo de sustentar o crescimento econômico e, em especial a taxa de investimento, de forma a permitir o avanço das transformações estruturais inerentes ao projeto de desenvolvimento. Para isso, a orientação do gasto público é estratégica, pois é uma fonte autônoma de demanda agregada. Além disso, toda a ênfase na infraestrutura social e nos serviços públicos aqui defendida como norte de um “social-desenvolvimentismo” requer recursos fiscais significativos para sua efetivação.

Por esses critérios, a condução da política fiscal tal como se apresenta no Brasil – pautada por metas fiscais anuais – pode e deve ser aprimorada. Isso porque nesse regime não somente o resultado fiscal é pró-cíclico, mas a busca pelo cumprimento da meta ao longo do ano reforça esse caráter pró-cíclico. Há, portanto, uma inadequação no estabelecimento de metas anuais que têm como propósito a sustentabilidade da dívida no longo prazo, e ao mesmo tempo desconsidera-se o ciclo econômico e a relação de endogenia entre o gasto público e o crescimento.

Por definição, o governo tem controle sobre a sua decisão de gasto, mas a sua arrecadação depende da geração de renda, ou do crescimento econômico. Dessa forma, o estabelecimento de uma meta anual implica que, no início

do ano, o governo se comprometa com um resultado fiscal com base em uma expectativa de arrecadação, considerando um crescimento econômico estimado. No decorrer do ano, o crescimento pode não se realizar conforme projetado e resultar em uma arrecadação menor do que a prevista, comprometendo o resultado fiscal<sup>12</sup>. Diante disso, o governo pode: a) anunciar que não vai mais cumprir a meta e prestar contas à sociedade; b) não anunciar nada e, através de descontos e antecipação de dividendos, cumprir contabilmente a meta primária; ou c) tomar medidas adicionais para aumentar os impostos ou reduzir os gastos de forma a garantir a meta fiscal do período.

Das três opções, as duas primeiras são ruins para a credibilidade do governo e a última opção é a mais ajustada ao regime fiscal vigente. No entanto é a pior entre elas: a busca pelo cumprimento da meta através de uma política fiscal emergencial e contracionista retira estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida e reduz ainda mais o crescimento econômico. Adiciona-se a isso que a saída mais comum para esse tipo de ajuste é o corte ou adiamento de projetos de investimento, uma vez que grande parte das despesas públicas é vinculada e o aumento de impostos ou corte de despesas correntes nem sempre são politicamente factíveis. Ou seja, no curto prazo, a busca pela meta fiscal acrescenta a esse regime fiscal um viés anti-investimento.

Da mesma forma, o regime de meta anual para o *superávit* primário se mostra inapropriado quando o crescimento econômico é maior do que o projetado pelo governo. Nesse caso, o incentivo é para que o excesso de arrecadação se materialize na expansão do gasto público. Esse gasto adicional, ao impactar a economia já aquecida, pode gerar um excesso de demanda agregada e pressões sobre o nível de preços. Dessa forma, a condução da política fiscal não coopera com o regime de metas de inflação uma vez que ele potencialmente aumenta inflação de demanda e impõe a necessidade do uso de uma política monetária contracionista para o controle de preços.

Em síntese, no regime de metas fiscais anuais, não somente o resultado fiscal é pró-cíclico, mas a busca pelo cumprimento da meta fiscal ao longo do ano reforça esse caráter pró-cíclico e acentua o ciclo econômico. Conforme tratado aqui, as metas de *superávit* são estabelecidas para períodos anuais através de um modelo que estima a sustentabilidade da dívida no longo prazo. A crítica que se coloca é a inadequação de se estabelecer metas anuais em modelo de longo prazo, desconsiderando o ciclo econômico e a relação de endogenia entre o gasto público e o crescimento.

12. Uma forma de medir o impacto do ciclo no resultado primário é através da estimativa do resultado primário estrutural. Sobre essa medida, ver Gobetti et al. (2010).

Há, no entanto, duas formas de neutralizar esse problema e conciliar o regime de metas com a gestão anticíclica da política fiscal. A primeira refere-se ao alongamento da periodicidade da meta de forma a abarcar o ciclo econômico. Uma meta de médio prazo daria mais flexibilidade à política fiscal para atuar de forma a ter momentos expansionistas e outros contracionistas e, na média do período, garantir o *superávit* previsto. O inconveniente dessa proposta é que ela pressupõe uma conjectura sobre a natureza do ciclo econômico e sua periodicidade, que nem sempre segue um padrão pré-determinado.

A segunda proposição consiste em estabelecer um mecanismo institucional, com regras claras, que permita ao gasto público ser expansionista nos momentos de baixo crescimento e contracionista nos momentos de alto crescimento, preservando assim a continuidade de uma meta de *superávit* com periodicidade anual. Isso pode ser viável através de um fundo orçamentário com reservas de recursos públicos que, quando acionados, devem ter como finalidade específica o investimento público. Assim, haveria um aparato legal que permitiria a expansão do investimento público na baixa do ciclo econômico e obrigaria o Estado a poupar o excesso de arrecadação na alta do ciclo econômico<sup>13</sup>.

Uma política anticíclica que garanta a sustentação do processo de crescimento também abre espaço fiscal para uma política estrutural de ampliação do investimento público, já apontado anteriormente como motor de expansão da economia e um dos eixos principais da estratégia de desenvolvimento aqui defendida. Investimentos maiores na infraestrutura social teriam efeitos multiplicadores importantes, em termos de emprego, renda e dinamização das economias locais. E, à medida que fossem ampliadas a cobertura e a qualidade dos serviços públicos de educação, saúde, transporte etc., parcela crescente da renda familiar comprometida com essas despesas seria liberada para outros usos. Este segundo efeito é maior para camadas mais pobres da população. A ampliação da renda disponível parece ser instrumento de avanço na distribuição de renda muito mais poderoso (e justo) do que a ampliação de subsídios a prestadores privados, quase sempre de baixa qualidade, desses direitos sociais. O que só reforça a necessidade uma política fiscal pró-investimento público.

### **Metas de inflação e a flexibilidade necessária**

O regime de metas de inflação tem como grandes vantagens o estabelecimento de um compromisso público com a estabilidade de preços e um

13. Para uso mais eficiente da política fiscal anticíclica é preciso recuperar a capacidade do Estado brasileiro de planejamento e execução do investimento público.

quadro de referência para a política monetária. Esse regime é flexível quando comparado com as alternativas do regime de metas monetárias e do regime de âncora cambial<sup>14</sup>, e também se refere à possibilidade de diferentes formas de institucionalização do regime e de gestão do mesmo. A análise do caso brasileiro aponta para a necessidade de uma maior flexibilidade do regime de metas frente a processos de transformações estruturais da economia, característicos do desenvolvimento.

A gestão do regime de metas, conforme o receituário do chamado “novo” consenso macroeconômico, deve se apoiar no uso do instrumento da taxa de juros com o objetivo de afetar a demanda agregada. Entretanto, as causas da inflação não se restringem a um problema de demanda. Há questões estruturais associadas ao processo de desenvolvimento que são fontes de aumento de preços pelo lado da oferta.

O processo de redução da desigualdade de renda, por exemplo, pode causar descompassos entre o crescimento dos salários e da produtividade. Em um primeiro momento, o aumento dos salários reais gera uma pressão de aumento nos custos de produção. Em um segundo momento, a recomposição da margem de lucro dos empresários gera uma nova rodada de aumento de preços que, por sua vez, reduz os salários reais<sup>15</sup>. Adicionalmente, o processo de redistribuição de renda também resulta em mudanças do lado da demanda, uma vez que a entrada de novas classes de consumo amplia o mercado e exige adaptações nas condições da oferta que podem levar tempo<sup>16</sup>.

Outra pressão de custos decorrente do processo de desenvolvimento é o surgimento de gargalos como infraestrutura, transporte, logística, energia etc. Os investimentos em infraestrutura são uma das frentes de expansão do desenvolvimento que além de motor de crescimento e eixo do desenvolvimento, são absolutamente necessários para que esse processo não esbarre em uma inflação derivada de um aumento dos custos de produção. Dessa forma, medidas de política fiscal que expandam ou incentivem o investimento em setores estratégicos, têm um papel importante também para a política de controle de preços.

14. Evidentemente, ele é menos flexível do que um regime monetário puramente discricionário.

15. Por sua vez, o repasse da alta dos custos de produção para os preços depende da estrutura dos setores produtivos. “É razoável considerar que, em geral, setores oligopolizados (com maior poder de mercado) tendem a ser mais inflacionários por pelo menos duas possíveis razões: i) têm maior capacidade de repassar para os preços aumentos de custo; e ii) podem ser relativamente imunes aos efeitos contracionistas da política monetária. Visto que não necessariamente concorrem via preço” (Modenes et al., 2012: 205).

16. Esse processo está associado ao eixo de expansão do mercado interno de consumo de massa proposto por Bielschowsky (2012) e comentado na seção anterior.

A flutuação dos preços de *commodities* é outra origem importante de inflação de custos. No passado recente, a taxa de câmbio tem sido um canal importante de transmissão da política monetária, e de absorção de choques de oferta oriundos dos preços de *commodities*. Entretanto, o uso da taxa de câmbio para essa finalidade é extremamente problemático por conta do padrão de volatilidade de preços de *commodities*. Na medida em que a taxa de câmbio reproduz esse padrão de volatilidade prejudica as exportações industriais e o investimento produtivo.

Como instrumento alternativo, pode-se apontar o manejo de tarifas de importação e exportação como auxiliar ao regime de metas de inflação. No caso de produtos predominantemente importados, como o trigo, por exemplo, a redução das tarifas de importação pode ser usada nos momentos de aumento de preços desse produto no mercado internacional. No caso do aumento do preço de produtos da pauta de exportação brasileira que tenham impacto importante no índice de inflação, o imposto sobre exportações é uma alternativa. Esse aumento terá como efeito o redirecionamento da produção destinada à exportação para o mercado interno, aumentando a oferta e reduzindo os preços.

No caso das *commodities* e nos demais casos onde a inflação decorre de problemas de oferta, a eficácia do uso da taxa de juros como instrumento de política monetária é extremamente limitada. O aumento dos juros tende a inibir o investimento e retraindo a oferta, logo, reforça as causas da inflação<sup>17</sup>. Ou seja, a contração monetária pode afetar a demanda agregada, reduzindo o crescimento sem afetar a causa originária da inflação<sup>18</sup>. Dessa forma, deve-se considerar instrumentos alternativos e auxiliares à política monetária no regime de metas de inflação.

Em síntese, o regime de metas de inflação pode ser adequado para o projeto desenvolvimentista aqui defendido porque é flexível. Mas sua gestão deve considerar três pontos importantes: 1) que a meta de inflação não seja um objetivo exclusivo da política monetária; 2) que a meta de inflação seja flexível o suficiente para acomodar as pressões de preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta; e 3) que a taxa de juros não seja o único instrumento para atingir a meta de inflação e, que outros instrumentos sejam usados dependendo da origem do fenômeno e da natureza do impulso inflacionário.

17. Além disso, os juros nominais devem ser considerados como componente de custos para as empresas, tanto um custo financeiro para as empresas endividadas quanto um custo de oportunidade do capital para todas as firmas (Serrano, 2010).

18. Dependendo da combinação de fatores, o aumento de juros pode levar ao aumento da inflação, uma vez que reduz a capacidade de oferta.

Além dessas questões, o regime de metas de inflação deve ser compatível com a transição da economia brasileira para um padrão de juros mais baixos. Essa transição é absolutamente necessária para criar um ambiente macroeconômico mais adequado ao investimento produtivo e, que permita o desenvolvimento de um sistema de crédito de financiamento de longo prazo e uma melhora na competitividade do setor produtivo. Essa transição será responsável por profundas mudanças estruturais na economia, uma vez que a queda da taxa de juros básica deve estar acompanhada da queda das demais taxas de rentabilidade do sistema.

A gestão do regime de metas de inflação no Brasil mostrou alguns avanços nos anos recentes. Em particular, destaca-se a preocupação com o crescimento econômico que se manifestou nos recorrentes discursos das autoridades monetárias e o uso das políticas macroprudenciais como instrumento alternativo à taxa de juros para o controle da inflação. A significativa redução dos patamares da taxa Selic pelo Banco Central ao longo de 2011 e 2012 foi uma demonstração explícita da intenção de reduzir esta anomalia da economia brasileira, aproveitando as conjunturas favoráveis e inclusive enfrentando as poderosas resistências que se levantam contra a redução do custo do dinheiro no Brasil. Desde abril de 2013, no entanto, este preço-chave volta a subir, em movimento que de fato responde a uma elevação da inflação, mas que não deveria significar uma volta aos patamares – e à rigidez dos objetivos e instrumentos – verificados na política econômica até 2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou refletir, à luz da experiência brasileira recente e de suas possibilidades futuras, sobre as relações entre duas dimensões da realidade econômica e, das políticas econômicas, geralmente analisadas de modo desconexo: a gestão macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento. A mensagem final é a de que, a despeito das separações necessárias entre estas duas óticas, elas precisam estar sintonizadas. Principalmente quando não se compartilha da visão que enxerga nas forças de mercado o poder de, garantida a estabilidade e liberdade para sua atuação, encaminhar as tarefas do desenvolvimento.

Em termos mais exatos, é preciso que as políticas cambial, fiscal e monetária, que sozinhas não são condição suficiente para o desenvolvimento, criem condições mínimas (e o mínimo possível de constrangimentos) para os objetivos de mais longo prazo do país – a saber: a defesa do interesse e do espaço nacional, um papel relevante para a atuação do Estado, a sofisticação da estrutura produtiva e, o ponto destacado aqui, a redução das desigualdades sociais que caracterizam historicamente o Brasil.

Este último aspecto, que justifica o rótulo “social-desenvolvimentista”, deve significar um avanço em relação às inegáveis conquistas da última década, principalmente na forma de ampliação e melhora na oferta de bens públicos. O investimento na infraestrutura social e nas condições de vida da população, especialmente nos centros urbanos, é complemento necessário e urgente às melhoras na distribuição pessoal da renda – que devem continuar em marcha, pois o caminho é muito longo até que patamares aceitáveis sejam atingidos. A justificar tais escolhas, não só os imperativos de ordem política e moral, mas também os impactos econômicos positivos que o avanço social tem causado e pode continuar a causar no país. Principalmente diante de uma série de constrangimentos externos que apontam o mercado doméstico como grande (e talvez única) fonte de dinamismo.

Para dar conta desta renovação e aprofundamento do caráter social do desenvolvimento brasileiro, o regime macroeconômico é, sim, condição necessária. Deve, portanto, fazer parte do planejamento estratégico e se articular de forma reforçadora com outras políticas de desenvolvimento como as políticas social, industrial, tecnológica, de investimento público, de infraestrutura, salarial etc.

A análise dos regimes de câmbio flutuante, de meta fiscal primária anual e de metas de inflação mostra que os pressupostos teóricos que dão substrato aos mesmos não convergem com o projeto social-desenvolvimentista. Esse regime macroeconômico foi originalmente concebido para impor limites à discricionariedade da atuação do Estado e submeter as autoridades políticas aos princípios de uma visão liberal de desenvolvimento, onde o mercado é o principal protagonista. Entretanto, não se pode estabelecer uma correspondência direta entre esses princípios teóricos e a operacionalização do regime macro, que tem mostrado ser flexível na gestão política.

Neste sentido preciso, avaliou-se que o atual quadro institucional macroeconômico pode ser suficientemente flexível para acomodar um projeto de desenvolvimento onde o Estado tem papel de indutor e o social seja o foco central de sua atuação. É evidente que é preciso avançar nesta direção, como apontado: aumentar o controle sobre o funcionamento do mercado de câmbio; tornar a política fiscal efetivamente anticíclica e com maior espaço para o investimento público; garantir que a flexibilidade permitida pelas metas de inflação se traduza em reduções sustentáveis das taxas de juros no país.

Mas a presente análise é, no final das contas, otimista quanto à compatibilização entre as duas dimensões tratadas. Ou melhor: não considera que o debate sobre um eventual abandono ou não do chamado “tripé” macroeconômico deva ser o foco quando o objetivo é aprofundar e renovar os traços

virtuosos de um estilo de desenvolvimento que se insinuou nos últimos anos. A institucionalidade dos regimes de câmbio flutuante, meta fiscal primária e meta de inflação podem se acomodar ao projeto social-desenvolvimentista considerando alguns aprimoramentos e uma gestão mais adequada.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, P. Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. Ipea/IE-Unicamp, mimeo, 2013.
- BASTOS, P. P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo, *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n° especial, dez. 2012.
- BIANCARELLI, A. Por uma agenda social-desenvolvimentista para o Brasil. *FPA Discute: Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo 2013. Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-discute-desenvolvimento-v2-1.pdf>>.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, p. 729-747, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. The dutch disease and its neutralization: a ricardian approach. *Revista de Economia Política*. Vol. 28, n° 1 (109), p. 47-71, jan.-mar. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, *Revista de Economia Política*, v. 30, n° 4, p. 663-686, 2010.
- CAGNIN, R; CINTRA, M. FARHI; M.; ALMEIDA, J. O debate em torno dos fundos cambiais: experiências internacionais, *Texto para Discussão*, IE-Unicamp, n° 150, nov. 2008.
- CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos, *Economia e sociedade*, Campinas, v. 21, n° especial, dez. 2012.
- CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e sociedade* v. 21, n. Especial, p. 1011-1042, 2012.
- DEDECCA, C. A redução da desigualdade e seus desafios. Ipea/IE-Unicamp, mimeo, 2013.
- FONSECA, P. Gênese e percursos do desenvolvimentismo no Brasil, *Revista pesquisa e debate*, São Paulo, PUCSP, 15(2): 225-56 2004.
- GOBETTI, S. W. *et al.* Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil, *Texto pra discussão do Ipea*, n° 1.515, 2010.

- HICKS, J. *The crisis in keynesian economics*. New York: Basic Books, 1974.
- KOHLER, M. Exchange rates during financial crises, *BIS Quarterly Review*, mar. 2010.
- LOPREATO, F. *Caminhos da política fiscal do Brasil*, Tese de Livre Docência, IE-Unicamp, Campinas, 2011.
- McCAULEY, R. N. & MCCGUIRE, P. Dollar appreciation in 2008: safe haven, carry trades, dollar shortage and overhedging, *BIS Quarterly Review*, p. 85-93, dez. 2009.
- PRATES, D. M. Crises financeiras dos países “emergentes”: uma interpretação heterodoxa, Campinas: IE-Unicamp, *Tese de doutoramento*, 2002.
- ROSSI, P. Taxa de câmbio no Brasil: dinâmicas da arbitragem e da especulação, *Tese de Doutorado*, Campinas, IE-Unicamp.
- SERRANO, F. O conflito distributivo e a teoria da inflação inercial, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 395-421, mai-ago. 2010.

**JORGE ABRAHÃO DE CASTRO****POLÍTICA SOCIAL, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E CRESCIMENTO ECONÔMICO****INTRODUÇÃO**

Políticas sociais enquanto mecanismos institucionais construídos pelas sociedades de cada país, no decorrer de sua história, resultam em grande parte da força dos movimentos sociais e da luta política, com o objetivo de proteger e/ou promover socialmente sua população. Essas políticas são implementadas por meio de ações do Estado e está constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários.

O tamanho da abrangência e a forma de distribuição dos benefícios das políticas sociais podem tornar significativas as conexões entre essas políticas e a economia dos países, principalmente, quando o gasto do governo com essas políticas se transforma em elemento importante para impulsionar uma melhoria na distribuição da renda e tem papel a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica. Neste sentido, é importante tentar dimensionar e qualificar até que ponto tais políticas podem afetar tanto a demanda agregada e o crescimento da economia.

Em sociedades heterogêneas como a brasileira, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas inferiores do estrato de renda, maior a capacidade de alteração do padrão de consumo, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Em contrapartida, também é importante para a expansão da economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, trazem consigo a necessidade do aumento dos

gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos etc.

Sob tal perspectiva, este artigo procurará demonstrar essa relação entre política social e a economia, principalmente no que diz respeito a distribuição da renda e ao crescimento econômico para o caso brasileiro, no período recente. Para tanto, procura-se inicialmente dar uma definição e dimensão concreta da política social praticada no Brasil, mostrar sua atual abrangência em termos de benefícios oferecidos, além dos gastos e formas de financiamento realizado. A seguir, busca-se demonstrar as conexões dessas políticas com a distribuição de renda e o crescimento econômico. Por fim algumas considerações finais.

### POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Um passo inicial fundamental para alcançar o objetivo deste trabalho, é adotar um conceito organizador do que será entendido por política social. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Além disso, as políticas públicas têm aspectos bastante dinâmicos uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações quanto o são as abordagens teóricas dos autores. Apesar de reconhecer essas dificuldades e limitações, adotaremos aqui o entendimento da política social como composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais<sup>1</sup> que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles

1. Para Esping-Andersen (1991), "a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria dos indivíduos". Para Marshal (1967), os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade.

que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Cabe salientar, entretanto, que bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem também ser oferecidos por entidades privadas, lucrativas ou não.

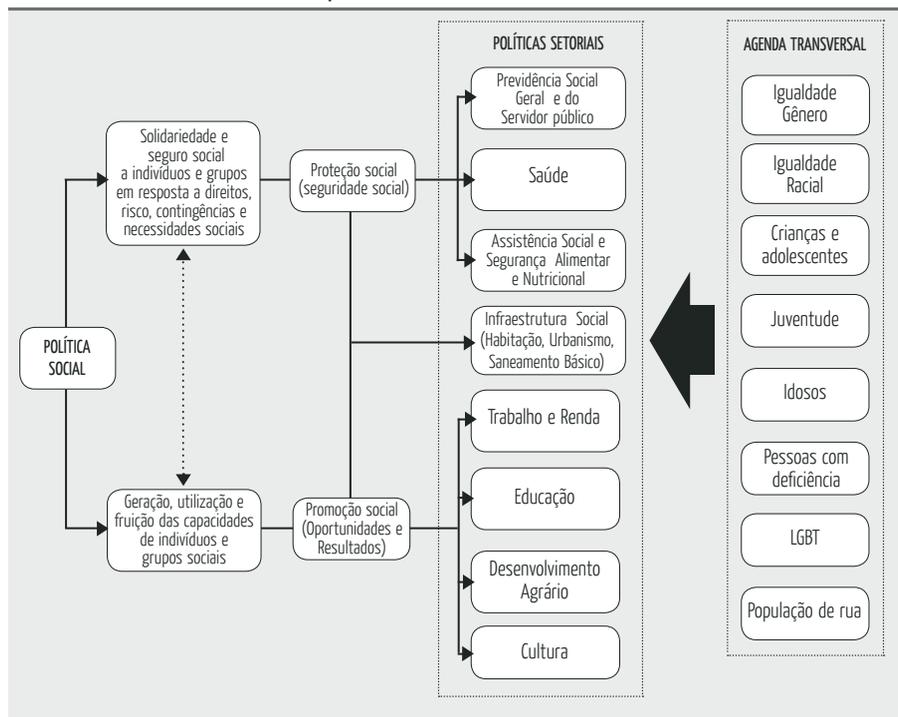
Para atingir os objetivos mencionados o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na Figura 1, a seguir. Para dar resposta ao objetivo – *proteção social* –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e seguro-desemprego. A geração da solidariedade social está diretamente relacionada à expansão do sistema de garantia de renda e da garantia da oferta de bens e serviços sociais, que buscam fortalecer a proteção social dos indivíduos, famílias e grupos sociais quando estes se defrontam com uma série de situações de riscos, contingências e necessidades, que os colocam em dependência e vulnerabilidades.

Para o objetivo – *promoção social* –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

Já a geração de igualdades está relacionada à ideia que a expansão da oferta de bens e serviços sociais, principalmente a escolarização e o acesso à saúde são elementos centrais na promoção e geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. No entanto, apenas isso não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir através das políticas públicas, o exercício dessas capacidades, mediante as políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, seja no meio rural ou nas cidades. Esses são elementos primordiais para promoção social, pois permitem a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos. Este pressuposto só vai ser atingido se, em seu processo de universalização, conseguir atingir as populações mais pobres.

Figura 1

## Políticas setoriais e transversais da política social brasileira - 2012



Fonte: Ipea (2010a). Elaboração do autor.

Além disso, são desenvolvidas uma série de políticas de corte mais transversais, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes, juventudes e idosos. Além daquelas direcionadas às pessoas com deficiência, LGBT e populações de rua.

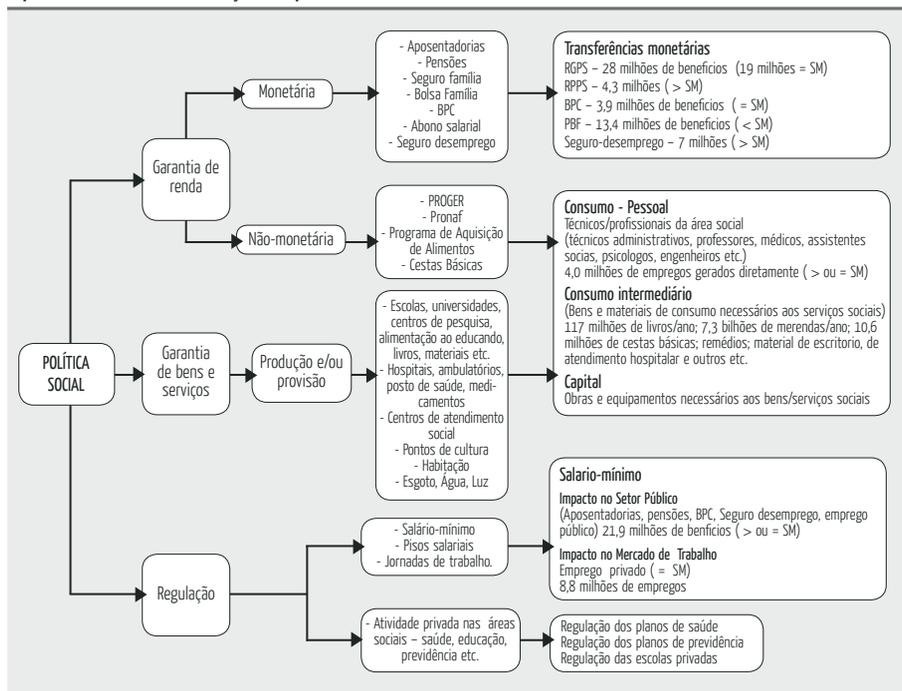
### ABRANGÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Após a definição anterior, outro passo fundamental para cumprir o objetivo pretendido é dimensionar a abrangência da política social brasileira, hoje chamando a atenção para conjunto dos mais diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas ações e programas implementados pelas diversas políticas públicas da área.

Tais políticas operam principalmente de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas, mas podem às vezes apresentar-se fragmentadas. Parte dos benefícios tem estatuto de direitos e exigem capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados. Essas políticas circunscrevem-se no interior de organismos estatais que estão preparados para efetuar uma série de ações e programas de três tipos básicos: (i) garantia de renda; (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e (iii) a regulação. As duas primeiras ocorrem principalmente mediante gastos públicos pelo aparato do Estado e a última envolve poucos gastos e mais recursos de poder para regular o comportamento dos agentes econômicos. Estes tipos estão detalhados na Figura 2.

As políticas de garantia de renda ocorrem principalmente na modalidade de transferências monetárias sendo as mais comuns as aposentadorias,

**Figura 2**  
Tipos básicos de intervenção da política social brasileira - 2010



Fonte: Ipea (2010a). Elaboração do autor.

as pensões, o seguro-desemprego, o auxílio monetário à família – consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado segundo suas preferências, sem restrições ou determinações políticas. Estas, contudo, podem como no caso do programa Bolsa Família (PBF) não ser transferências incondicionadas, uma vez que os indivíduos necessitam cumprir certos requisitos para se beneficiarem de alguns programas. Existem também ações de garantia de renda não monetárias, que buscam ofertar condições aos indivíduos e grupos para que eles possam gerar sua própria renda, tais como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os números dos beneficiários envolvidos neste tipo de política são bastante expressivos, como pode ser constatado de forma bem resumida na Figura 2. Por exemplo: no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são distribuídos mensalmente cerca de 28 milhões de benefícios e no Regime Público de Previdência Social (RPPS) são distribuídos cerca de 4,3 milhões de benefícios, ou seja, somente esses dois regimes distribuem cerca de 32,3 milhões de benefícios, sendo em grande parte deles bem superiores ao salário-mínimo (SM), e absorvem 11,5% do PIB. Além disso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social atende a 3,9 milhões de pessoas, sendo 2,1 milhões de pessoas com deficiência e 1,8 milhão de idosos. A transferência direta de renda associada à política de assistência social, ainda é composta pelo PBF que é voltada à famílias em situação de grande vulnerabilidade, sua relevância reside especialmente na extensão da população que alcança (mais de 13,4 milhões de famílias em 2012), com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Essas políticas ampliaram de forma expressiva a importância relativa das transferências monetárias na composição da renda das famílias. Dados do Ipea (2010f) apresentados no Gráfico 1, mostram que as transferências provenientes das política de garantia de renda passou de 9,5%, em 1988, para 19,3%, em 2008, graças à entrada em vigor dos novos dispositivos constitucionais, e o grande impacto da política de recuperação do salário-mínimo<sup>2</sup>; bem como o importante aumento da cobertura de programas de transferência de renda focalizados, como o PBF e outros análogos, implementados pelas esferas subnacionais de governo.

Nesse sentido, embora as rendas do trabalho continuem majoritárias e são a maior fonte de renda das famílias brasileiras, o sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira, ao ocupar espaço maior, permitiu com-

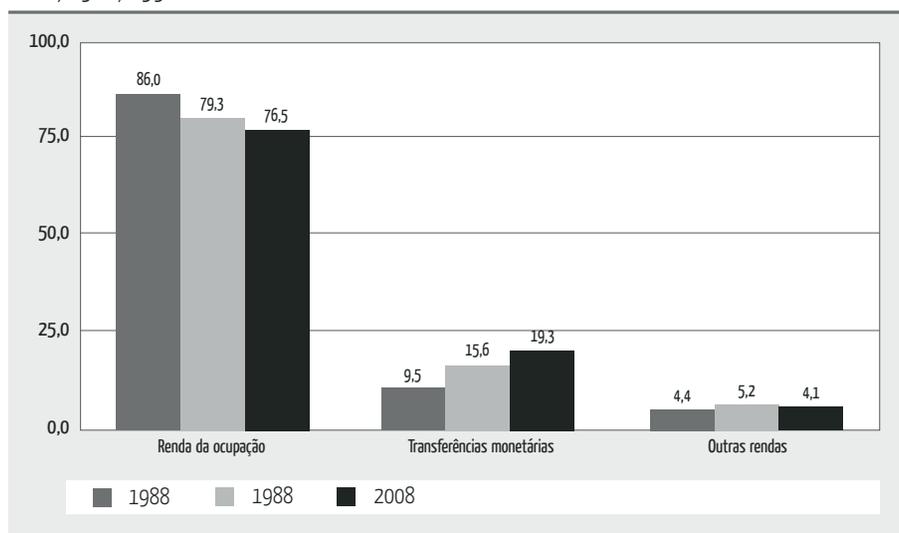
2. Ao qual estão vinculados o piso dos benefícios previdenciários e o benefício assistencial do BPC e uma parte do Seguro-desemprego.

pensar as perdas de rendimento observadas nos anos 1980 e 1990, recompondo a renda familiar. Essa expansão da importância das transferências enquanto parcela da renda das famílias reflete também uma expansão importante no percentual de domicílios/famílias alcançada por essas políticas sociais.

### Gráfico 1

#### Composição dos rendimentos familiares

Brasil, 1988, 1998 e 2008



Fonte: Ipea (2010f).

Além deste vetor da política social outro tipo importante é o da *Garantia da oferta de bens e serviços sociais* que pode se dar de duas formas: (i) produção: implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços (por exemplo, educação pública e saúde); (ii) provisão de bens e serviços: implica, por parte do Estado, destinar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade<sup>3</sup>.

Neste tipo de ação da política social, ganha relevância a política de educação mediante a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas

3. A provisão pública não requer necessariamente produção pública – por exemplo, o governo pode garantir, por meio do financiamento público, o atendimento a um paciente que necessite de uma cirurgia que só pode ser realizada em hospital particular, essa separação requer, contudo, adequada regulação e fiscalização da produção privada para que esta não se afaste das metas fixadas pelas autoridades públicas.

e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que, o número de matrículas ampliou-se em todos os níveis educacionais. Para tanto conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Na educação básica estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Na área da política de Saúde a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, estados e municípios. A prioridade à Atenção Básica, incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de Atenção Básica – a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Em termos de benefícios oferecidos observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos.

Outras políticas importantes neste tipo são aquelas voltadas à Habitação e ao Saneamento que atualmente vem fortalecendo seu aparato institucional, com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento dessas ações como a Caixa Econômica Federal (CEF), além de ter um programa de grande prioridade que está em implantação.

Por último, tem-se a regulação que baseia-se na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos privados e públicos. Um exemplo de mecanismo regulador é o controle de qualidade sobre a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos etc. As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda constituem-se práticas recentes; por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador.

Neste âmbito que ressalta a política de SM corresponde às determinações estatais relacionadas ao piso salarial legal, que tem influência sobre o mercado de trabalho, mas que no caso brasileiro tem importância também como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência social e do seguro-desemprego. A quantificação da influência do SM, para o ano de 2009, mostra, no que diz respeito às ações do Estado uma influência direta de 21,9 milhões de benefícios das políticas sociais todos os meses. Além disso, quando computamos todos os valores conjuntamente observa-se que os gastos com esses benefícios podem chegar a 4,5% do PIB brasileiro. Já a influência da regulação direta do SM, no mercado de trabalho, vai impactar diretamente no emprego de 8,8 milhões de pessoas, que representa cerca de 10% da PEA ocupada. Além disso, quando computamos todos os valores observa-se que esses gastos podem chegar a 1,6% do PIB brasileiro.

### GASTO E FINANCIAMENTO DO GOVERNO COM A POLÍTICA SOCIAL

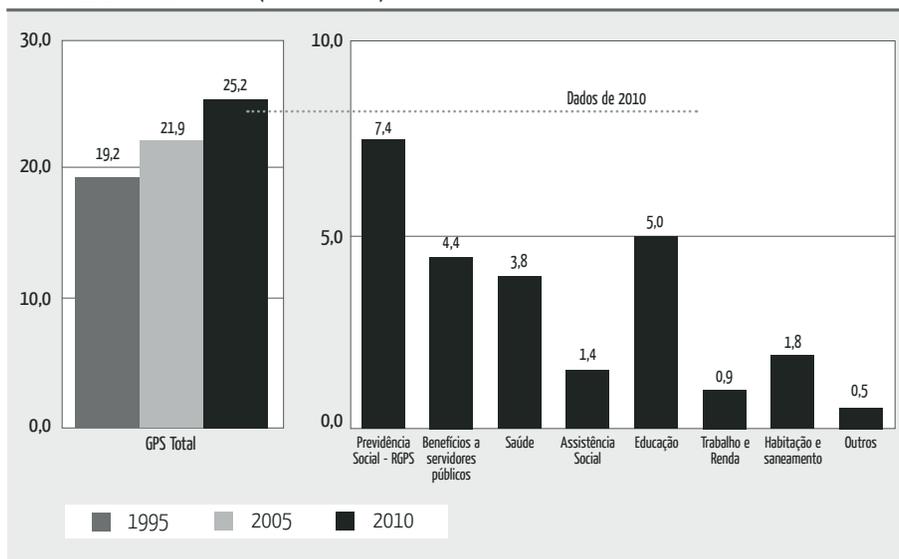
A extensão e manutenção do conjunto de benefícios sociais mencionados exigiram, de modo análogo, a mobilização de recursos financeiros compatíveis para efetuar os gastos necessários ao seu provimento. Por isso, tem se observado que o patamar do Gasto Público Social (GPS)<sup>4</sup> no Brasil vem sendo significativamente alterado desde o final dos anos 1980. Sobretudo a partir do efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição Federal de 1988 – SUS, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Previdência Rural entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada. Refletindo tal tendência, os dados apresentados no Gráfico 2, na página seguinte, apontam uma tendência de crescimento do GPS, de 6,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB entre os anos de 1995 e 2010.

Tomando-se o volume de recursos, apresentado no gráfico anterior, observa-se também que o núcleo da política social, em 2010, está localizado nas políticas de Previdência Social Geral, Benefícios a Servidores Públicos, Saúde, Assistência Social, Educação e Habitação e Saneamento. Juntas, essas áreas absorvem algo em torno de 95,0% do gasto no período de 1995 a 2010.

Os gastos vistos pela ótica dos tipos de intervenção das políticas sociais (transferências monetárias e bens e serviços) e uma estimativa dos gastos efe-

4. O Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais, correspondentes ao custo de bens e serviços, inclusive bens de capital e, transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal nos empréstimos anteriormente concedidos.

## Gráfico 2

Gasto Público Social e áreas de atuação  
Brasil, 1995, 2005 e 2010 (em % do PIB)

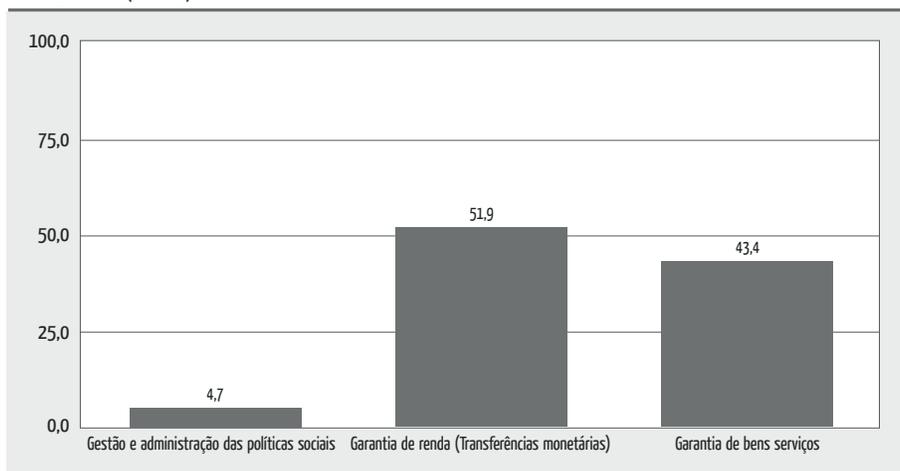
Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (Sidor) do MPOG.

tuados com a gestão e administração do sistema, tomando como base os gastos federais – apresentado no Gráfico 3 –, mostra que o sistema de garantia de renda (transferências monetárias) absorvem parcela expressiva dos recursos 51,9% do gasto social (13,1% do PIB). A oferta de bens e serviços ficou com 43,4% (10,9% do PIB) e a gestão e administração do sistema absorveram 4,7% dos gastos (1,2% do PIB).

Quanto à estrutura de financiamento das políticas sociais no Brasil é importante referir que ela foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover certo incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização. Existe, de fato, certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como uma grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social, principalmente no governo federal. Além disso, existe grande diferenciação na forma de financiamento de cada área específica, por exemplo, previdência, trabalho e habitação são principalmente financiados por contribuições,

**Gráfico 3**

**Gastos do governo com os tipos básicos de políticas e a gestão e administração das políticas sociais Brasil, 2008 (em %)**



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (Sidor) do MPOG.

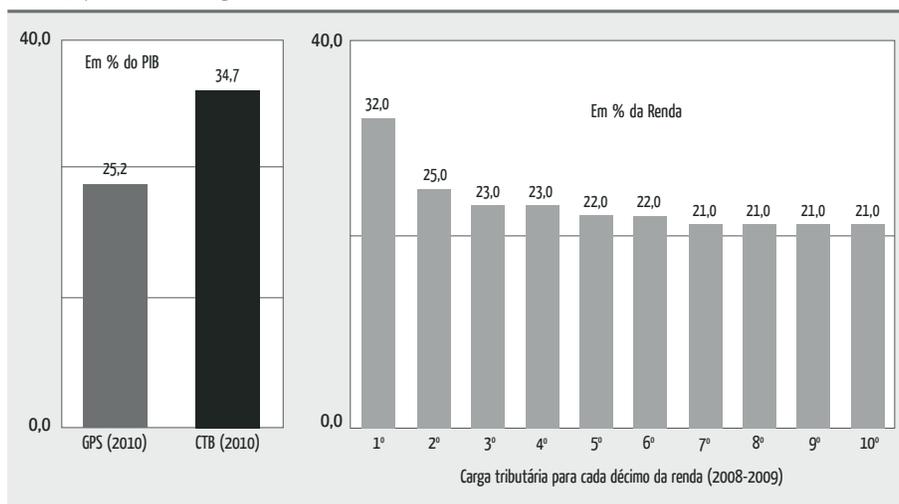
já educação e saúde contam mais com recursos de impostos. O Gráfico 4, na próxima página, permite uma rápida visualização da dimensão do GPS, em 2010, em contraste com a Carga Tributária Bruta (CTB), no mesmo ano – GPS corresponde a cerca de 73% da CTB.

No sistema atual de financiamento da política social, duas questões que constitui grave desafio ao avanço da situação social brasileira são importantes mencionar: as dificuldades impostas pelo anacronismo do atual pacto federativo; e a regressividade da carga tributária brasileira, que pode ser comprovada no gráfico anterior.

No caso brasileiro, o sistema tributário se mostra regressivo, tendo efeitos prejudiciais sobre a distribuição de renda. Os dados apresentados no Gráfico 4, constataram que a carga tributária é mais pesada para os décimos de menor renda (32% para o 1º décimo da renda), e mais leve para os décimos de maior renda (21% para o último décimo da renda), o que é explicado pelo enorme desequilíbrio entre o volume arrecadado por meio de tributos diretos (renda e patrimônio) – que tendem a ser progressivos; *vis-à-vis* o que se arrecada por meio de tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) – que tendem a ser regressivos. Mesmo com o ônus dos tributos diretos crescendo na medida que a renda se eleva, seu efeito final não é suficiente

**Gráfico 4**

**Gasto Público Social (GPS) e Carga Tributária Bruta (CTB), em 2010. Carga tributária para cada décimo de renda, em 2008-2009**



Fonte: Castro (2012) e Silveira et. alli (2011).

para contrabalançar o forte impacto dos tributos indiretos sobre a renda das famílias mais pobres.

Portanto, o sistema tributário, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre “contribuintes e não-contribuintes” perde muito do seu significado, pois todos são contribuintes, mesmo os mais pobres sustentam a arrecadação tributária devido à tributação indireta.

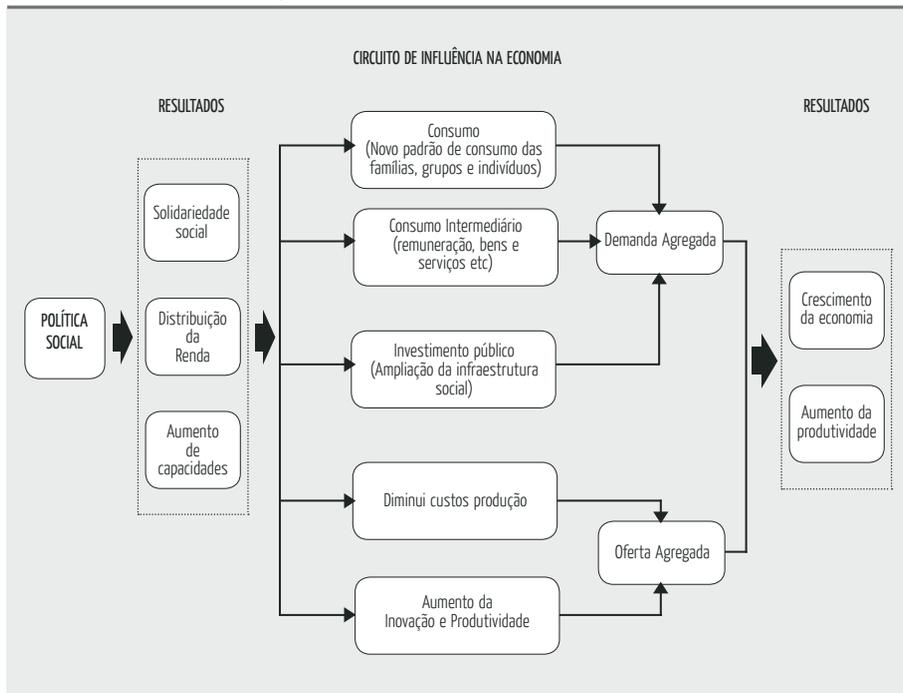
### **POLÍTICA SOCIAL E ECONOMIA: CONEXÕES**

A política social em seu processo de geração de solidariedade social, que em grande parte é resultante dos esquemas de transferência de renda da Previdência e da Assistência Social, da ampliação das capacidades resultantes da educação e das demais políticas sociais, e da distribuição de renda, tem influência direta na economia, tanto em seus aspectos relativos à demanda quanto à oferta. Dependendo do tamanho de sua cobertura e da qualidade dos

bens e serviços ofertados torna-se elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade (crescimento econômico) e, também, para a qualidade dessa expansão (aumento da produtividade). A Figura 3, procura, de forma simplificada, apresentar esse circuito de influência<sup>5</sup>.

Figura 3

Política Social e a Economia: impulsos e resultados



Elaboração do autor.

Para enfoque dessa natureza a demanda agregada (consumo, gastos do governo, investimentos e exportações líquidas) cumpre um papel proeminente para explicar o processo de crescimento. Na determinação da demanda o padrão de atuação do governo é um elemento importante e, quanto maior o compromisso social do governo maior será a importância dos gastos so-

5. Esse tipo de enfoque segue Kalecki (1954 e 1974), Thirlwall (1975) e Tavares (1998a). Mais recentemente, na mesma perspectiva, o Ipea (2010e) e os trabalhos de Amitrano (2011) e Bruno et. al. (2009) são interessantes por buscar uma abordagem específica ao estudo do crescimento econômico de médio e longo prazos, levando em conta elementos de demanda, de oferta e fatores institucionais, bem como a interação entre eles.

ciais. Ou seja, a demanda agregada é diretamente afetada quando o gasto com as transferências de renda e com a prestação de bens e serviços permitem a manutenção/alteração da distribuição pessoal e funcional da renda<sup>6</sup>, com consequências para o respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos. Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo<sup>7</sup>. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, trazem consigo a necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos etc.

De acordo com o modelo de Kalecki, algumas restrições devem ser consideradas, uma vez que a melhor distribuição da renda e o aumento da demanda de bens dos trabalhadores elevariam a demanda agregada para um patamar superior e isso apenas significaria crescimento sustentável se houvesse capacidade de oferta desses mesmos bens. Ou seja, esse mecanismo funciona caso houver capacidade ociosa para atendimento, caso a economia esteja em pleno emprego, esse crescimento da demanda acarretará pressões inflacionárias, sem que ocorra crescimento da economia. O resultado é que o processo de distribuição será anulado, pois a inflação corroeria o salário real do trabalhador. Uma saída seria uma maior demanda por produtos estrangeiros, o que acarretaria um aumento das importações. Logicamente, para países em desenvolvimento que tradicionalmente tem escassez de divisas, essa pressão pode levar ao aprofundamento dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, que teria sérias repercussões negativas para o país e seu processo de crescimento.

Pelo lado da oferta agregada, argumenta-se que a política social, principalmente em seu objetivo de ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva da população é, também, um elemento determinante para o

6. De acordo com a Cepal (2000), "El gasto social es el principal instrumento através del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso (...) dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en uso de los recursos correspondientes."

7. "A hipótese de que os recebimentos de renda de cidadania transformam-se em gasto de bens de consumo popular, equipara a assertiva que afirma que os trabalhadores gastam o que ganham. Admitindo o princípio da demanda efetiva (sentido de determinação da renda e produto pelas variáveis de gasto macroeconômico), essa tese nos leva a atribuir sentido causal ao gasto social. A causalidade aqui tem a ver com as variações de curto prazo do gasto social, co-determinando a renda dos familiares pobres e sustentando a produção e consumo popular de bens-salários" (Delgado e Theodoro, 2005).

progresso técnico e para aumento da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o crescimento econômico, além de facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza. Além disso, também pode significar melhor distribuição de renda com a queda da desigualdade, a depender, no caso, do que tenha resultado em termos de ampliação da renda do fator trabalho<sup>8</sup>.

Esse é o processo previsto no plano teórico, mas que tem que ser coadunado com o mundo real observando o estágio de cada país, que depende das trajetórias históricas, pois cada sociedade dependendo das lutas políticas vai incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela produção, provisão e regulação de sua defesa e promoção. Tais processos constituem, em cada país diferenças com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção.

### **POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Para cumprir o objetivo deste estudo pretende-se, a seguir, apresentar as conexões e resultantes entre a política social descrita anteriormente e a economia brasileira, tendo como preocupação dois efeitos fundamentais: a distribuição da renda e o crescimento econômico e suas inter-relações.

Como apresentamos na figura anterior, a ação do governo nas políticas sociais mediante seus gastos e na regulação do mercado, podem ser um dos elementos importantes para efetuar a distribuição de renda (funcional e pessoal) e, como sugerido, é um dos componentes importantes da demanda agregada, conseqüentemente pode ser também importante para promover o crescimento econômico.

Por outro lado, a expectativa de que o crescimento seja o resultado obtido no circuito econômico, deve-se ao fato de que a maioria dos gastos sociais é relativo a transferências monetárias a pessoas/famílias dos estratos inferiores da renda, à compra de bens e serviços e à remuneração de servidores que, para manter a si e suas famílias, realizam seus gastos no mercado. Neste processo de realização dos gastos ocorre o fortalecimento do circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar me-

8. Nessa perspectiva, no começo da década de 1990 a Cepal expressava preocupação com o tema: "A fim de melhorar a produtividade nos setores atrasados, e como complemento às políticas agregadas, parece imprescindível empreender algumas ações específicas, entre elas programas de crédito, comercialização e assistência técnica, bem como um investimento maior na formação e na qualificação. O esforço de modernização tecnológica é crucial, não apenas pelas exigências da competitividade internacional, mas também pela necessidade de melhorar a qualidade dos empregos e os níveis salariais" (Cepal, 1992).

nos, o que implica em maior propensão a consumir, em geral, e principalmente mais produtos nacionais, em particular, o que propicia mais vendas, mais produção e mais emprego gerado no país. Portanto, o gasto com as políticas sociais tem reflexo de caráter estritamente econômico, em dois sentidos: em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

### **Efeito distribuição de renda**

No que diz respeito a distribuição da renda é importante salientar que a literatura da área – que se concentra mais na discussão da distribuição pessoal –, mostra que tanto as transferências monetárias quanto a oferta de bens e serviços, apesar de em grande parte serem universais, atingem mais fortemente as populações dos estratos mais baixos da renda. Nesta perspectiva, por exemplo, o efeito da distribuição de renda dos gastos com as políticas sociais brasileira foi tratado por Silveira *et alli* (2011), mediante a análise de cinco estágios da renda, desde o primeiro estágio denominado de renda original – que é constituído dos rendimentos de caráter privado – até o último estágio denominado de renda final, que reflete o impacto na renda de todas as transferências e bens e serviços sociais da política social e, também dos tributos (diretos e indiretos).

As simulações efetuadas por Silveira *et alli* (2011), que são apresentadas na Tabela 1, mostram claramente que os gastos com a política social têm importante papel distributivo, alterando principalmente a renda do segmento de menor renda (1º quinto), que inicialmente apropriam apenas 1,0% da renda, mas principalmente com os gastos sociais passam a obter 4,2% da renda, valor ainda bem distante de uma distribuição de renda igualitária. O segundo e terceiros quintos também têm ganhado, mesmo sendo menos expressivos. Apesar de toda a importância que tem hoje os gastos sociais do governo, o Gráfico 5 (a) demonstra como a renda no Brasil, apesar da queda na desigualdade, ainda é muito desigual; 63,5% de toda a renda é retida pelos 20% de maior renda.

Outro aspecto importante, que também pode ser constatado neste trabalho é que esses resultados poderiam ser bem melhores se os impostos indiretos fossem menos regressivos, observa-se no Gráfico 5 (b), que a renda pós-tributação diminui para a população dos quatro primeiros quintos, sendo acrescido para a do quinto de maior rendimento.

A mudança entre a renda original e a final tem muito a ver com resultado distributivo dos gastos do governo, com as transferências monetárias e a oferta de bens e serviços de saúde e educação. O Gráfico 6, a seguir, mostra o caso da saúde, onde o que se observa é que grande parte dos tipos de gastos se distribuem homogeneamente até o 7º décimo (entre 10% a 15%) e que partir deste décimo começa a cair, reduzindo bem no último. Como era de se esperar

Tabela 1

Distribuição de renda domiciliar monetária *per capita* para os diferentes estágios da renda, segundo quintos da renda

Brasil, 2008 - 2009

Quintos/Estatísticas	Parcela da renda apropriada por cada quinto (%)				
	Renda original <sup>1</sup>	Renda inicial <sup>2</sup>	Renda disponível <sup>3</sup>	Renda pós-tributação <sup>4</sup>	Renda final <sup>5</sup>
1 <sup>o</sup>	1,0	2,4	2,6	2,2	4,2
2 <sup>o</sup>	4,6	5,9	6,2	5,7	7,2
3 <sup>o</sup>	9,4	10,4	10,9	10,3	10,4
4 <sup>o</sup>	18,1	18,3	18,8	18,3	14,7
5 <sup>o</sup>	67,0	63,0	61,6	63,5	63,5
Coefficiente de Gini (em %)	64,3	59,1	57,6	59,8	50,0
Média (R\$ janeiro 2009)	596,49	733,04	662,38	561,56	663,5

Fonte: Silveira et. al (2011).

Nota: 1) Renda original auferida no trabalho, vendas, juros, aluguéis, doações etc (anterior a intervenção estatal);

2) Renda inicial é a renda original mais aposentadorias, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros;

3) Renda disponível é a renda inicial menos os impostos diretos;

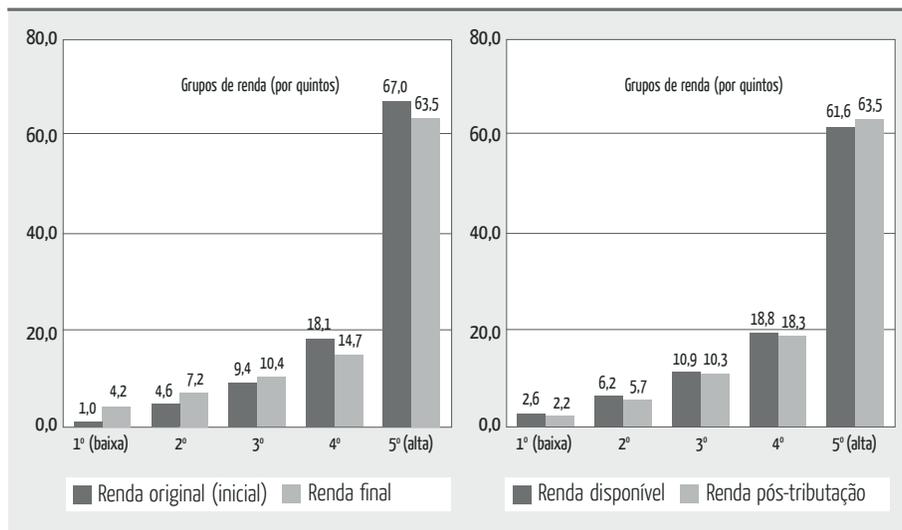
4) Renda pós-tributação é a renda disponível menos os impostos indiretos;

5) Renda final é a renda pós-tributação mais os gastos com educação e saúde.

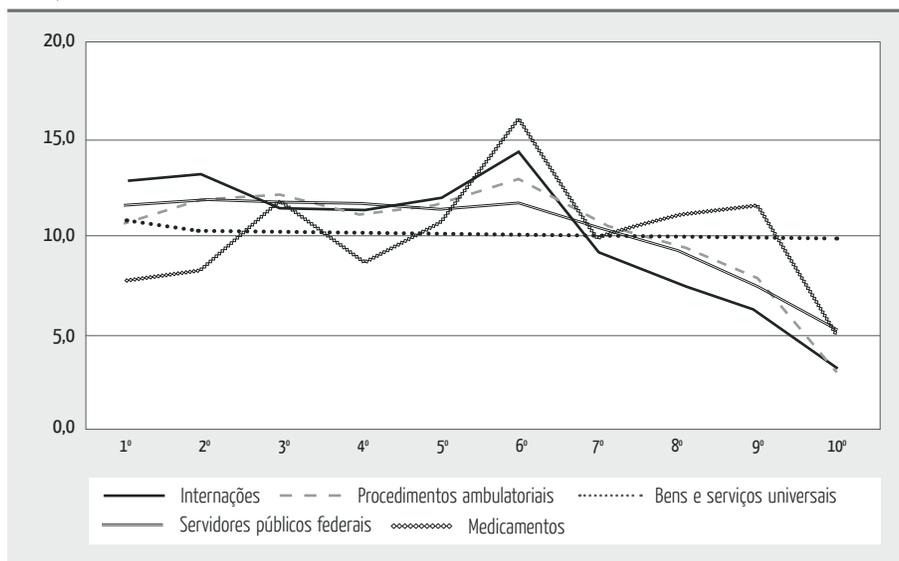
Gráfico 5

Distribuição de renda domiciliar monetária *per capita* por diferentes estágios da renda, segundo quintos da renda

Brasil, 2008-2009



Fonte: Silveira et. al (2011). Obs.: 1) Ciclo completo da redistribuição da renda; 2) Efeito da tributação indireta na renda.

**Gráfico 6****Efeito distribuição do gasto público segundo tipos de gasto em saúde**  
Brasil, 2008

Fonte: Silveira et alii (2011). Elaboração do autor.

os bens e serviços universais se distribuem de forma homogênea no decorrer de toda a distribuição

Os resultados obtidos neste trabalho são muito importantes por trazer evidências de como a estrutura tributária brasileira é altamente regressiva, acarretando sérias perdas de renda e bem-estar ao conjunto da população brasileira de menor renda, anulando em parte os efeitos distributivos dos gastos sociais. Neste sentido, o coeficiente de Gini varia bastante durante os estágios da renda, caindo com a entrada em cena dos gastos com as transferências monetárias e os impostos diretos, mas voltando a subir com os impostos indiretos que repõem a desigualdade. Ao final os gastos em bens e serviços por serem bem distributivos fazem o Índice de Gini cair bastante.

Na perspectiva também de ver os resultados distributivos dos gastos sociais, outro estudo que traz achados bastante relevantes é o do Ipea (2010d), que obteve o multiplicador da renda de cada um dos grupos de famílias investigadas (mesclando o local de residência e a escolaridade do chefe) e assim, foi possível saber a variação na distribuição de renda ocorrida a partir do incremento de cada tipo de gasto com a política social.

Os resultados da simulação efetuados no trabalho são apresentados na Tabela 2, que mostra que no caso da saúde e da educação, incorporando-se o consumo destes serviços à renda familiar<sup>9</sup>, ambos são fortemente progressivos: o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no Índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,09%, devido à educação superior, onde é maior a presença de famílias de maior renda. Entre as transferências, os gastos incrementais no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15%, respectivamente). A previdência social tem efeitos benéficos sobre a desigualdade, reduzindo o índice em 1,2%.

Tabela 2

**Desigualdade de renda entre grupos de famílias segundo o tipo de gasto, após as simulações Brasil, 2006**

Tipo de gasto	Gini da Renda Inicial (G0)	Gini entre os Grupos (G1)	Varição do Gini em Relação à Renda Inicial = (G1 - G0)/G0
Renda Inicial Total	0,3805	0,3805	-
Benefício de Prestação Continuada		0,3716	-2,33%
Programa Bolsa Família		0,3723	-2,15%
Saúde		0,3749	-1,47%
RGPS		0,3759	-1,22%
Educação		0,3764	-1,09%
Investimento em Construção Civil		0,3806	0,04%
Exportações de <i>Commodities</i>		0,3807	0,05%
Juros sobre a Dívida Pública		0,3809	0,11%

Fonte: Ipea (2010d). Elaboração do autor.

Já os gastos não sociais como, por exemplo, o investimento em construção civil e as exportações de *commodities*, têm efeitos basicamente neutros, ou seja, geram crescimento, porém corroborando os altos níveis de desigualdade de renda em que vivemos. Por outro lado, os gastos com juros da dívida são regressivos.

A explicação para os bons resultados distributivos dos gastos sociais podem ser mais bem visualizados, por exemplo, tomando os efeitos distributivos

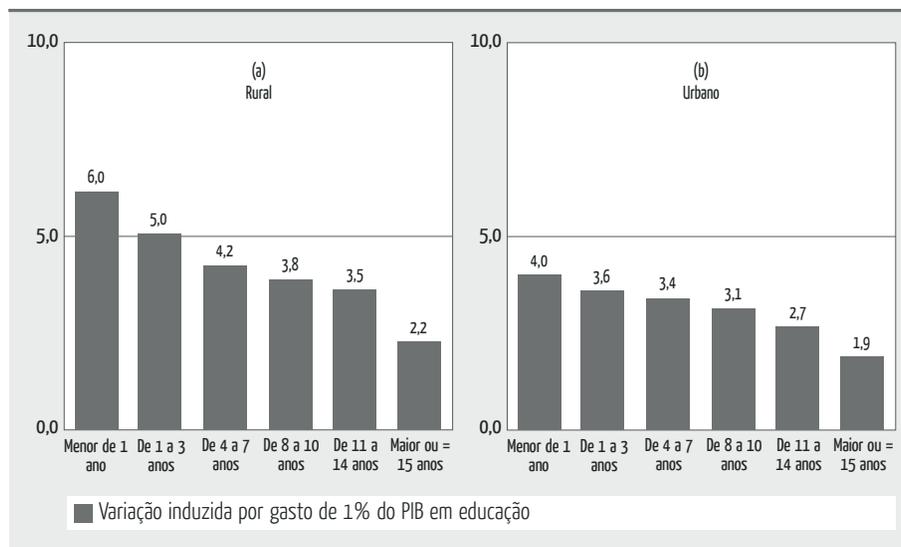
9. É preciso fazer a apropriação do gasto do governo à renda das famílias beneficiárias, porque comportam-se como uma transferência às famílias dedicada ao consumo em educação e saúde. Afinal, o consumo do governo não é propriamente dele, mas sim das famílias que se beneficiam dessa provisão política. Se não o fizermos, a comparação dos efeitos dos agregados estudados sobre a distribuição fica prejudicada, sobre-estimando os efeitos das transferências diretas de renda e subestimando o impacto do acesso a bens e serviços sociais.

do gasto em educação quando eles são apropriados, por imputação, à renda das famílias, Gráfico 7, a seguir. De acordo com esses resultados observa-se que as famílias que mais se beneficiam com o incremento de gastos em educação são aquelas que estão no setor rural e principalmente as mais pobres (tomando a escolarização como sinônimo de renda). Famílias com menos de 1 ano de escolaridade chegam a sofrer efeitos que são o triplo daqueles que famílias com maior escolaridade e maior renda vão ter com os gastos do governo na educação.

### Gráfico 7

#### Efeito distributivo do gasto público em educação – 2006

Brasil, 2006



Fonte: Ipea (2010d). Elaboração do autor.

Portanto, esse trabalho demonstra que são significativas as contribuições de cada política social para a queda da desigualdade. Para que se possa ter um parâmetro de comparação, a melhora recente da desigualdade brasileira entre 2003 e 2008, medida pelo Gini, ocorreu com velocidade média de -1,3% ao ano. Ou seja, alguns gastos sociais mais progressivos, se expandidos, ainda podem contribuir substancialmente para a desconcentração de renda no Brasil.

#### Efeito do crescimento econômico (PIB e a renda das famílias)

Para captar o efeito dos gastos com a política social para o crescimento

econômico (PIB) e sobre a renda das famílias, um estudo recente do Ipea (2010) trouxe resultados importantes nesta perspectiva, simulou choques de gastos em alguns tipos de despesas sociais e reconstruiu o ciclo econômico, utilizando uma Matriz de Contabilidade Social (Social Accounting Matrix, ou SAM) para o Brasil, para o ano de 2006. Como mencionado em Ipea (2010d) “o esforço de relacionar fluxos de renda e gasto em um sistema de contabilidade social é bem estabelecido e está presente na prática dos macroeconomistas desde pelo menos os anos 1950. O exercício mais recorrente é a análise dos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto, que relaciona todos os fluxos de renda entre as atividades produtivas. A matriz de contabilidade social é uma expansão da matriz insumo-produto: trata-se de uma matriz quadrada que congrega todos os fluxos de renda e gasto da economia em um determinado ano de referência, incluindo, além dos diversos setores produtivos e produtos, outras agregações relevantes, como os fluxos referentes aos fatores produtivos (capital e trabalho) e aos diferentes setores institucionais (famílias, governo, empresas e resto do mundo) (...) A análise dos efeitos multiplicadores parte do princípio de que uma vez perturbada a estabilidade inicial por um advento exógeno, externo, independente da renda corrente, a matriz satisfará a restrição orçamentária de cada agente e, por meio dos “vazamentos” deste impulso inicial, convergirá para um novo nível de renda e gasto. A relação do novo nível de renda e o montante do impulso inicial é justamente o efeito multiplicador.”

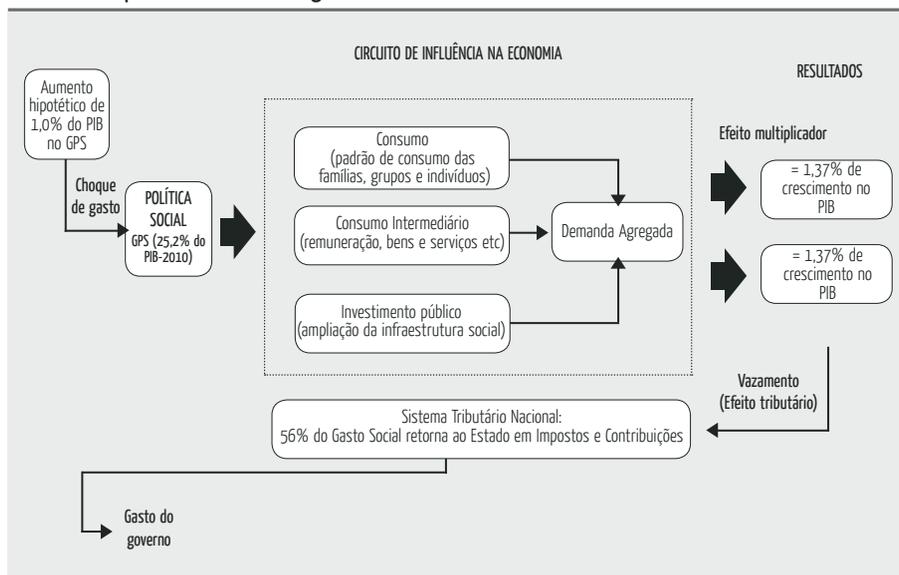
A Figura 4, a seguir, é uma representação simplificada para expressar a utilização dessa metodologia para a apuração dos efeitos (multiplicadores) dos gastos sociais no ciclo econômico. Os resultados do modelo é que o choque de um aumento hipotético de 1% do PIB, em gastos sociais, acarretaria um multiplicador do PIB, de aproximadamente 1,37%. Isso significa que, a cada novo um real gasto pelo governo na área social, podem ser gerados 1,37 real no PIB, quando se completa o ciclo<sup>10</sup>.

Outro importante resultado é também o que acontece com os impostos, taxas e contribuições sociais do sistema tributário do país. A matriz de contabilidade social revelou que 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa

10. De acordo com o Ipea (2010d), “usando os agregados econômicos do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, para o ano de 2006, o multiplicador médio dos gastos autônomos, em geral investimento, exportações e gastos do governo, era de 1,57 real. Ou seja, a cada um real investido, demandado pelo exterior e gasto pelo governo será gerado 1,57 real adicional no PIB; em outras palavras, cada gasto equivalente a um por cento do PIB provoca, em média, um crescimento de 1,57% no PIB apenas pelo processo acima explicado de multiplicação da renda, inalteradas todas as outras condições. No que tange a renda das famílias, um agregado mais apropriado para analisar o bem-estar dos brasileiros, o multiplicador médio do gasto autônomo é de 1,17%, ou seja, ao gerar 1% do PIB em mais investimento, exportações e gastos do governo, as famílias terão sua renda aumentada em 1,17%, em média.

Figura 4

## Circuito multiplicador da renda do gasto com a Política Social



Elaboração do autor.

do Tesouro na forma de tributos e contribuições sociais, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou<sup>11</sup>. Ou seja, isso demonstra que o efeito de multiplicação do PIB permite um aumento das receitas do governo, fazendo com que parte do gasto social se pague no futuro.

Realizando o ciclo econômico de forma distinta para cada área social dão os resultados que são apresentados no Gráfico 8, Esses dados mostram que algumas áreas possuem multiplicadores do PIB bem superiores às outras. Por exemplo, a área de educação e saúde tem os maiores multiplicadores e os gastos com o RPPS são aqueles de pior multiplicador. Ou seja, gastar em algumas áreas sociais é melhor para o crescimento da economia que em outras.

Quando se compara o resultado das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de outros setores tais como construção civil, exportação de *commodities* e juros da dívida, observa-se que os gastos de educação e saúde continuam tendo melhores multiplicadores e que o PBF e o BPC se

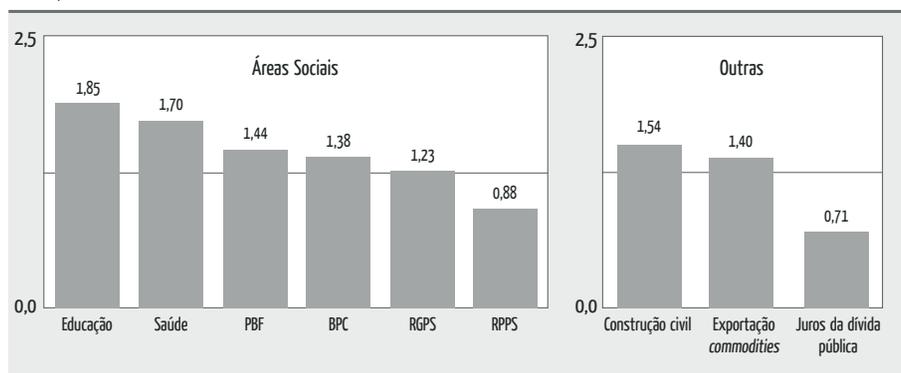
11. Considerando-se uma elasticidade do PIB da receita tributária igual a 1. Essa elasticidade foi maior que nos anos recentes, o que aumentaria ainda mais o percentual de retorno aos cofres públicos.

aproximam do multiplicador das exportações de *commodities*. Por outro lado, esses dados também revelam como os gastos com juros da dívida são ruins para o crescimento, pois tem o pior multiplicador.

Ou seja, esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são importantes para a dinâmica da economia nacional, principalmente pelos seus efeitos sobre o mercado interno.

### Gráfico 8

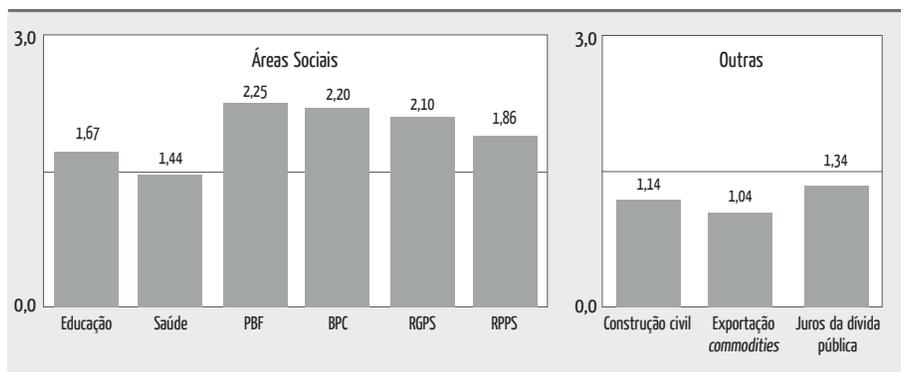
Efeito multiplicador dos gastos das áreas sociais e outras áreas selecionadas no PIB Brasil, 2006



Fonte: IPEA (2010d). Elaboração do autor.

### Gráfico 9

Efeito multiplicador dos gastos em áreas sociais e outras áreas selecionadas na renda das famílias Brasil, 2006



Fonte: IPEA (2010d). Elaboração do autor.

Quanto ao que ocorre com a renda das famílias as simulações demonstraram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que esta renda constituiu cerca de 81% do PIB em 2006. Os resultados para renda das famílias para cada área social que é apresentada no Gráfico 9, mostram resultados bem distintos dos anteriores, agora as transferências de renda são bem superiores que os demais e os gastos do PBF e do BPC são bem superiores em termos de importância para a renda da família do que os demais gastos sociais.

Quando se compara o resultado das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de gastos de outros setores tais como: construção civil, exportação de *commodities* e juros da dívida, observa-se que esses gastos têm menor importância para a renda das famílias que qualquer gasto das áreas sociais. Esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são extremamente importantes para a renda das famílias.

No entanto, é importante salientar assim como alerta o Ipea (2010d) que “não se trata de contrapor o gasto social aos gastos alternativos, pois cada um tem a sua função específica na dinâmica social e econômica do país. Afinal, uma das consequências do investimento é justamente a renovação da capacidade ociosa, que é um efeito dinâmico não incorporado ao nosso modelo, se não como pressuposto. Também no caso das exportações, o acesso às divisas internacionais e eventual acúmulo de reservas têm se mostrado de suma importância para a estabilização dos ciclos econômicos no Brasil e, portanto, para a própria estabilidade do gasto social. Trata-se, outrossim, de demonstrar que a ideia de que o gasto social é economicamente inútil não é uma verdade.”

### **Efeitos combinados: distribuição e crescimento**

A discussão e o esforço de relacionar a distribuição da renda e o crescimento econômico estão presentes na prática dos economistas há bastante tempo no Brasil. Veja a controvérsia em torno do trabalho de Langoni (1973) sobre essa questão, para os anos 1970 no Brasil. Na tradição de trabalhos que utilizam como metodologia a matriz de insumo-produto para estimar as relações entre distribuição de renda e crescimento são encontrados também outros estudos<sup>12</sup>. Nesta perspectiva, por exemplo, Tauile e Young (1991), considerando o princípio da demanda efetiva que exigiram adaptações na matriz, aplicaram o valor do multiplicador obtido para o ano de 1970 (melhor distribuição) aos dados de demanda final de 1975 (pior distribuição) do caso brasi-

12. Ver estudos realizados por Bonelli e Cunha (1981), Tauile e Young (1991), Berni (1995), Cavalcanti (1997), Tourinho (2006 e 2008).

leiro. O resultado obtido pelas simulações mostrou que se não tivesse ocorrido uma piora na distribuição da renda o crescimento da economia brasileira teria sido 3,2% maior do que de fato ocorreu no período, demonstrando a importância da distribuição de renda para o crescimento.

Seguindo essa mesma tradição Sant'Anna (2003), também buscou estimar a relação entre distribuição e crescimento econômico brasileiro optando “por trabalhar com simulações a partir dos dados relativos à distribuição de 1990 (melhor distribuição), uma vez que esse foi o ano que apresentou maior participação dos salários na repartição da renda. Dessa maneira, a ideia é apresentar como o crescimento econômico de 1990 até 1996 teria sido afetado caso a distribuição de renda de 1990 tivesse permanecido inalterada. Seus resultados, também mostraram que o aumento no consumo dos trabalhadores decorrente do aumento da participação dos salários na renda geraria efetivamente um nível de renda 3% maior. Vale destacar que esse resultado é considerável, sobretudo quando comparado às baixas taxas de crescimento da década de 1990, por exemplo, o crescimento real de 1996 foi de 2,7%. Portanto, se houvesse um retorno à distribuição de 1990, o crescimento no ano de 1996 teria sido da ordem de 5,7%, em contraponto ao valor observado”.

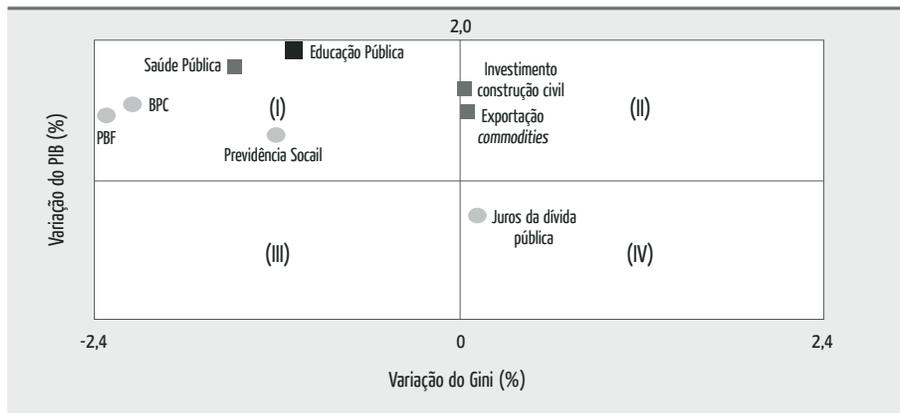
Nesta mesma perspectiva metodológica os resultados de Ipea (2010d), considerando apenas os gastos do governo com a política social brasileira, mostraram resultados positivos acerca do papel virtuoso do gasto em bens e serviços educacionais, em saúde e, mais especificamente, das transferências monetárias direcionadas para os mais pobres, em seu papel distributivo e de crescimento. O Gráfico 10, na página seguinte, mostra o cruzamento dos dados: no eixo vertical, temos a variação percentual do PIB provocada pelo choque de 1% em diversas áreas sociais e não sociais; no eixo horizontal, temos a variação percentual do Índice de Gini “estilizado” decorrente do mesmo choque.

Se assumirmos que uma das metas de desenvolvimento nacional é conseguir unir maior crescimento econômico e menor desigualdade de renda, então todos os gastos do quadrante (I) à esquerda contribuem para este ideal. Vemos que não há, em absoluto, um *trade-off* entre crescimento e desigualdade, muito pelo contrário: o incremento dos gastos em saúde e educação públicas geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda; já o incremento no gasto do PBF e no BPC, por exemplo, provocam, ao mesmo tempo, uma grande variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha um papel positivo.

O aumento do investimento no setor de construção civil e as exportações de *commodities* agrícolas e extrativas, como pode ser visto no quadrante

**Gráfico 10****Efeitos combinados de gastos das áreas sociais e outras áreas selecionadas sobre o crescimento econômico e a distribuição da renda**

Brasil, 2006



Fonte: IPEA (2010d). Elaboração do autor.

(II) promovem crescimento do PIB, mas reproduzem o nível de desigualdade. Já um incremento no pagamento de juros, quadrante (IV) contribui pouco para o crescimento e aumenta a concentração de renda, manifestando-se como o pior tipo de gasto que o governo pode realizar.

Esses resultados são importantes para demonstrar que o gasto com as políticas sociais ao cumprir seu propósito central de proteção e promoção social é, ao mesmo tempo, um elemento muito importante para a dinâmica da economia nacional, principalmente daquele voltado para o mercado interno e para a diminuição da desigualdade.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As análises desenvolvidas neste trabalho mostraram o grau de complexidade da política social estruturada atualmente no Brasil. Essas políticas contam com uma gama expressiva de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais fundamentais para possibilitar a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social que estão sendo fundamentais para ampliar a justiça social, com melhorias substantivas nas condições básicas de vida da população. Apesar dos avanços, o sistema atual ainda está distante de propiciar um alto padrão de bem-estar para a população brasileira.

Mostrou-se, também, que a política social foi um importante instrumento, por meio do qual não apenas efetuou-se transferências de renda e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo, dinamizando a produção, estimulando o emprego, multiplicando a renda e diminuindo a desigualdade.

Por fim, os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na ampliação da justiça social, na distribuição da renda e no crescimento da economia, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMITRANO, C. *Regime de crescimento, restrição externa e financeirização: uma proposta de conciliação*. Brasília, Ipea. 2011 (Texto para Discussão n. 1612).
- ARRETCHE, M. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. BIB, n. 39, p. 3-40, 1995.
- BÊRNI, D.A. Análise contrafactual da distribuição da renda no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n.3 (59), p. 66-83; 1995
- BRASIL, Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores de equidade do sistema tributário nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.
- BRUNO, M. *et. al. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências e consequências macroeconômicas*. Brasília: IPEA, dez, 2009 (Texto para Discussão n. 1455).
- BONELLI, R. & CUNHA, P.V.; “Crescimento econômico, padrão de consumo e distribuição de renda no Brasil: uma abordagem Multissetorial para o Período 1970/75”. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 11, n. 3, p. 703-756, 1981.
- CASTEL, R. *A metamorfose da questão social*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas. V. 21. Número Especial, p. 1011-1042, dez, 2012.
- \_\_\_\_\_. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, jun. 2009.

- CASTRO, J.A. e RIBEIRO, J.A.C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In *Vinte anos da Constituição Federal*. Políticas sociais: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, dez. 2008.
- CAVALCANTI, J. Distribuição setorial da renda: seus efeitos de indução na economia brasileira”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, p.141-184, 1997.
- COMISSION ECONOMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) *Panorama social de América Latina*, 2007. Santiago, Chile, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago, Chile, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile, 1992.
- CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Unesp. 2004.
- DELGADO, G. e THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, I. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, Ipea. 2005.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. ; AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *A política social em tempo de crise, economia e desenvolvimento 3*, Brasília, MPAS/Cepal, 1989.
- ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias do Welfare State*. Lua Nova n. 24. p. 85-115. 1991.
- EVANS, P. *Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls*” In EDIGHEJI, O. (ed). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. Capetown, South Africa: HSRC Press, 2010.
- FAGNANI, E. *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/1992*. Campinas: Economia e Sociedade, (8): 183-238, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Ajuste Econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998*. Campinas: Economia e Sociedade n. 13, dez. 1999.
- FLORA, P. (org.) *Growth to limits: the Western European Welfare States since world war II*. New York: the Gruyter. 1986.

- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília, n. 13, mar. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: n. 17, fev. 2010a.
- \_\_\_\_\_. *Distribuição Funcional da Renda Pré e Pós Crise Internacional no Brasil*. Brasília: Comunicado do IPEA n. 47, mai. 2010b.
- \_\_\_\_\_. *PNAD 2009 – Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009*. Brasília: Comunicado do Ipea n. 63, out. 2010c.
- \_\_\_\_\_. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília: Livro 8, dez. 2010d.
- \_\_\_\_\_. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: *Brasil em Desenvolvimento 2010*. Brasília, 2010e.
- \_\_\_\_\_. Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos Estados. Comunicado do IPEA n. 59, jul. 2010f.
- \_\_\_\_\_. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto Social*. Brasília: Comunicado do Ipea n. 92, mar. 2011.
- JACCOUD, L (Org.). *Questão social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, IPEA, 2005.
- KALECKI, M. *Theory of economic dynamics*. Londres: Allen & Unwin, 1954.
- \_\_\_\_\_. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1975.
- KING, D. *O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em Democracias Industriais, Avançadas*. Novos Estudos CEBRAP n. 22. 1988.
- LANGONI, C. G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- MARSHALL, T. H. *Política Social*, São Paulo: Zahar, 1967.
- MISHRA, R. *Social Welfare: national and international dimensions*. International Social Work, London, Sage Journals, v. 30, n. 2, apr. 1987.
- POCHMANN, M. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.
- POLANYI, K. *A grande transformação*, Rio de Janeiro: Campus.1980.
- ROSANVALLON, P. *A nova questão social*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.1998.

- SANT'ANNA, A. *Distribuição funcional da renda e crescimento econômico na década de noventa: uma aplicação do modelo departamental de Kalecki*. Rio de Janeiro, jul. 2003, (Dissertação Mestrado, UFRJ)
- SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 2ª edição, 1987.
- SEN, A. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia das Letras. 2000.
- SCKOCPOL, T. *Social Policy in the United States*, New Jersey, Priceton University Press, 1994.
- SILVEIRA, F. G. et ali. Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea, Sindifisco, DIEESE, 2011.
- \_\_\_\_\_. Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos. In: *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.
- SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília, Unesco/Mds, 2009.
- TAUILE, J.R. & YOUNG, C. E. F. “Concentração de Renda e Crescimento Econômico: uma Análise sobre a Década de Setenta”. *Cadernos de Economia* n.9, Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- TAYLOR-GOOBY, P. Equality, Rights and Social Justice. In: ALCOCK, P; ANGUS, E.; MAY, M. (edit.), *The Students Companion to Social Policy*. London: Blackwell Pub. 1998.
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp. Coleção 30 anos de Economia. 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Ciclo e crise: O movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: IE/Unicamp. Coleção 30 anos de Economia. 1998b.
- TITMUS, R.. *Essays on “The Welfare State”*. Londres: Allen &Unwin. 1963.
- TOURINHO, O. A. F. *Matriz de contabilidade social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 29, 2008.
- TOURINHO, O A F; SILVA, N L C; ALVES, Y. L.B. *Uma matriz de contabilidade social para o Brasil em 2003*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1242)

**DENISE LOBATO GENTIL**  
**VICTOR LEONARDO DE ARAÚJO**

**MACROECONOMIA, INDÚSTRIA E  
SEGURIDADE SOCIAL: PERSPECTIVAS  
E CONSTRANGIMENTOS**

**UM BREVE PANORAMA DAS CONEXÕES ENTRE GASTO COM SEGURIDADE SOCIAL  
E O NOVO PADRÃO DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

O gasto público com políticas sociais tem conquistado um lugar de honra entre os instrumentos de política econômica, depois de muitos anos sendo considerada uma arma esquecida. Esse novo posto das políticas sociais foi alcançado no período posterior a 2004, quando um novo padrão de crescimento econômico passou a determinar o dinamismo da economia nacional, mas ganhou proeminência com os constrangimentos impostos pelo aprofundamento da crise econômica mundial que afeta o país desde 2008.

O estudo do impacto das políticas sociais como elemento estratégico do novo padrão de crescimento da economia brasileira pode criar várias conexões, conforme avalia Castro (2012).

A primeira conexão, entre gasto autônomo na área social e nível de atividade econômica, é decisiva. O gasto com a seguridade social tornou-se impulsionador da demanda agregada ao ativar diretamente o consumo das famílias. A elevada magnitude desse gasto e o seu direcionamento na forma de renda monetária para uma população com alta propensão a consumir (idosos carentes, pensionistas, enfermos, acidentados, famílias de baixa renda e desempregados) transformou-o no mais importante componente autônomo da demanda agregada a influenciar o ritmo da expansão econômica nos últimos dez anos, por intermédio da criação de um mercado interno de consumo de massa. Este tema será abordado na segunda seção deste artigo.

A segunda conexão se estabelece entre gasto com seguridade social e a ampliação da infraestrutura social (capacidade instalada), nas áreas de saúde

e de assistência social. O Estado intervém na construção de prédios, compra de equipamento e de insumos de trabalho e, simultaneamente, na contratação direta de mão de obra para operar nesses setores. Trata-se, portanto, do gasto social influenciando também pelo lado da oferta, num mercado onde o principal agente produtor é o Estado (Castro, 2012).

A terceira conexão se estabelece entre a política social e a elevação da produtividade. Argumenta-se que o gasto social permite a criação e ampliação de habilidades e capacidades dos indivíduos, favorecendo a inclusão produtiva da população. É o caso de políticas de promoção social das áreas de educação, cultura e das políticas de trabalho e renda, que buscam a qualificação profissional e a regulação do mercado de trabalho. Assim, a política social pode se tornar um elemento importante para o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, fatores decisivos para a melhoria da renda do trabalho e para o crescimento econômico. Não seria exagero dizer, por fim, que a conexão entre gasto social e redução da pobreza e da desigualdade social foi o traço mais importante dos anos 2000, quando, pela primeira vez, na história econômica do Brasil e da América do Sul, foi registrado um período de crescimento acompanhado de distribuição de renda (Cepal, 2010 e 2012b).

As transferências de renda para famílias, associadas ao crescimento real do salário-mínimo, juntamente com a expansão do crédito para pessoas de baixa renda e para pequenas e médias empresas e, sobretudo, o elevado dinamismo no mercado de trabalho que gerou crescimento do emprego formal foram os mecanismos que produziram esse resultado histórico de impacto político e econômico sem precedentes.

É imprescindível contextualizar que essa mudança tornou-se viável num cenário de relaxamento das restrições externas no Brasil e nos países sul-americanos, em função da maior liquidez internacional e da elevação do preço das *commodities*, o que facilitou o crescimento econômico da região apoiado, sobretudo, na expansão do consumo. Esse novo cenário de crescimento levou também a um afrouxamento das restrições fiscais, com crescimento das receitas em relação ao PIB, mais especialmente das receitas vinculadas aos gastos sociais na área de previdência, saúde e assistência social.

Aproveitando as novas condições fiscais e externas favoráveis, a economia brasileira conviveu com a expansão dos gastos sociais e todos esses aspectos acima enumerados seriam, por si mesmos, de enorme significado se não fosse pelas debilidades estruturais do padrão de crescimento da economia nacional. Tais debilidades transformam em forte incerteza as chances dessas mudanças positivas do período recente se tornarem, não apenas o resultado transitório de um ciclo favorável da economia mundial, mas uma mudança social definitiva.

A hipótese aqui levantada é a de que a inegável contribuição da política social enfrentará obstáculos que colocam em dúvida sua continuidade no futuro próximo, particularmente se a crise mundial se mostrar mais longa, interrompendo, assim, os avanços conseguidos na primeira década do século XX.

Os desafios não são de pouca monta. Por um lado, os salários e os benefícios sociais têm crescido acima da produtividade média da economia brasileira. Este é, sem dúvida, um resultado favorável aos trabalhadores e que contribuiu para reduzir a desigualdade funcional da renda. A redução do abismo social entre as classes cria, entretanto, progressivas dificuldades para acomodar o latente conflito distributivo entre capital e trabalho, que se acirra com os efeitos da crise mundial. Cresce a necessidade de se utilizar estratégias emergenciais que elevem a produtividade média da economia para, assim, evitar a saída fácil através da paralisia da política de recuperação dos padrões salariais. A indústria doméstica, por seu turno, perdeu a posição de centro dinâmico desde os anos 1990 e não mais recuperou essa posição. Tem mostrado reduzida diversificação, pouca capacitação para enfrentar a agressiva competição internacional e mergulhou num processo gerador de reduzidos efeitos dinâmicos. É o setor de serviços e o agronegócio, voltado para a exportação, que têm impulsionado a economia nacional.

Por consequência, o crescimento do consumo interno e do investimento tem sido atendido por importações e produzido a deterioração do saldo da balança comercial, o que tem contribuído para elevar o saldo negativo em conta corrente do balanço de pagamentos. Ao mesmo tempo, a forma de inserção do Brasil na economia mundial, na condição de produtor de *commodities* metálicas, agrícolas e energéticas, bem como as tentativas da política macroeconômica para compensar os desequilíbrios na conta corrente do balanço de pagamentos têm produzido um cenário de instabilidade cambial e da taxa de juros.

Por fim, há o baixo crescimento do investimento (público e privado) especialmente nos últimos dois anos, a despeito dos esforços do governo com a aplicação de políticas anticíclicas de curto prazo na área fiscal, monetária, financeira e cambial, buscando retomar o dinamismo interno dessa variável.

Isso remete à necessidade fundamental de se fazer uma análise do sistema de seguridade social levando em consideração o arcabouço material do sistema produtivo brasileiro que lhe dá sustentação, assim como do regime de política econômica em vigor. Não é suficiente manter o gasto social em patamares elevados. Para consolidar as mudanças sociais já obtidas é imprescindível analisar a capacidade de sustentação, no longo prazo, desse tipo de gasto dentro de um padrão de crescimento que enfrenta fragilidades estruturais. Em outros termos, não é possível analisar a questão previdenciária do país

fora da totalidade econômica mais ampla na qual está inserida. As variáveis macroeconômicas que determinam o crescimento e a distribuição da riqueza no longo prazo são decisivas para a análise das políticas sociais. Antes de abordar esse tema, entretanto, cabem algumas observações sobre o papel do gasto previdenciário na demanda efetiva, muitas vezes interpretado de forma parcial, fragmentada e equivocada, o que implica numa visão de curto alcance de seus impactos.

### O PAPEL ESTRATÉGICO DOS GASTOS COM O SISTEMA PÚBLICO DE PREVIDÊNCIA PARA A DINÂMICA DO CRESCIMENTO E PARA A FORMAÇÃO DE CAPITAL DA ECONOMIA

De acordo com a teoria da demanda efetiva, o motor do crescimento é representado pelos gastos autônomos (Keynes, 1982).

Gastos autônomos são aqueles que não dependem do nível atual ou esperado de renda gerado pelas decisões das firmas de produzir. Estes abrangem o consumo autônomo, o investimento, o gasto do governo e as exportações.

A ideia de que o gasto determina a renda é o núcleo da teoria da demanda efetiva. As transferências com o sistema público de previdência são consideradas como um gasto autônomo pela teoria da demanda efetiva. Nessa construção teórica as despesas do governo com benefícios sociais são não apenas benéficas para a redução da pobreza e das desigualdades sociais – o que já as tornaria, por si, bastante meritórias –, mas, são também favoráveis à demanda agregada, à formação de capital e ao crescimento. Por ser uma renda que atende a uma população com elevada propensão a consumir, a renda provisionada pelos esquemas de proteção social para pessoas doentes, desempregadas, acidentadas do trabalho, idosos aposentados e pessoas de baixa renda, invariavelmente, será gasta de forma integral. Transformar-se-á na aquisição de medicamentos, alimentos, vestuário e outros bens de primeira necessidade que dinamizam a economia. Assim, o governo dispõe destes instrumentos para gastar e induzir os gastos privados de forma a elevar o montante da demanda agregada e o nível de produto.

Qualquer item das despesas governamentais, inclusive as transferências com aposentadorias, é tratado como gasto autônomo. Isto porque, por princípio, não estão vinculadas à renda pessoal ou agregada, do período presente. São, antes, despesas definidas dentro do escopo da política econômica, assim como todos os demais gastos do governo. Logo, realizá-las depende de decisões políticas. Pode-se argumentar que as despesas previdenciárias têm relação com as contribuições do passado feitas pelos aposentados (isto é, recolhimentos feitos sobre seus salários da fase ativa) dadas as regras institucionais

do regime de previdência brasileiro. Porém, o valor das aposentadorias de hoje não reflete a evolução da renda atual. São, antes de tudo, resultado de decisões arbitradas pelo governo dentro do campo da política macroeconômica e do ambiente político (Cesaratto, 2005).

Em reforço a esse argumento, pode-se exemplificar a decisão do governo brasileiro de pagar um piso previdenciário equivalente ao salário-mínimo cujo valor cresceu acima de 60% em termos reais, durante a década de 2000. Tal decisão se deu de forma independente da receita arrecadada previamente com contribuições sociais. Do mesmo modo, o pagamento de aposentadorias a uma parcela de trabalhadores rurais que não contribuíram direta e previamente para a previdência, representou uma decisão autônoma de gasto não condicionado a um pagamento de contribuições. Foram decisões arbitradas com o objetivo de assegurar um patamar de renda mínimo a aposentados, de forma desvinculada do nível de renda atual.

A condição especial de gasto autônomo das despesas previdenciárias tem sido subavaliada nas análises convencionais, inclusive de autores não ortodoxos. Usualmente, o volume e ritmo de expansão dos gastos previdenciários são vistos como dependentes de crescimento econômico (pró-cíclicos). Quanto maiores as taxas de crescimento, maiores as possibilidades de expandir o sistema de previdência social que está, assim, dependente da arrecadação gerada pela renda do trabalho em empregos formais. As desacelerações, por outro lado, são vistas como ameaças de desmantelamento dos sistemas. Entretanto, não é necessário pensar os gastos previdenciários apenas com esta direção de causalidade – do crescimento determinando o seu ritmo de expansão. O objetivo desta seção é expor que a causalidade oposta é a principal, isto é, o nível dos gastos com a seguridade ditam os movimentos cíclicos da economia. E, assim, patamares progressivos de gasto com previdência promovem o crescimento, revertendo situações de baixo dinamismo.

É crucial para a gestão do sistema previdenciário que benefícios e contribuição sejam tomados como *exógenos e independentes entre si*. Benefícios pré-determinados, independentes da expectativa de renda e de vida, são elementos fundamentais de uma boa estratégia de dinamismo econômico, pois não há nenhuma contradição entre a maior equidade social e crescimento econômico. O suposto “fardo” das aposentadorias se transforma num esquema favorável ao capital e a criação de capacidade produtiva. E a razão mais importante para isso, como diz Pivetti, citando Keynes, é que “o capital não é uma entidade autossuficiente existindo independente do consumo”, e todo fortalecimento na propensão a consumir, considerado como um fenômeno permanente, deve fortalecer a demanda por capital (Keynes, 1936, p.106 *apud* Pivetti, 2006).

Para John Eatwell, as variáveis que determinam a sustentação, de longo prazo, da capacidade de financiamento do sistema previdenciário são todas magnitudes controláveis por políticas econômicas e são fundamentalmente: a) o nível de emprego e a taxa de participação daqueles em idade ativa; b) a produtividade do trabalho; c) os tributos arrecadados (e a poupança) para fins previdenciários; d) o valor real das aposentadorias; e, e) a idade da aposentadoria (Eatwell, 2002). Na abordagem liberal-ortodoxa, a solução para os eventuais desequilíbrios financeiros concentra-se nos três últimos itens citados – opta por elevar as contribuições para a previdência, reduzir o valor real e elevar a idade da aposentadoria. A abordagem heterodoxa prefere o manejo das variáveis dos itens a e b – buscar o mais elevado nível de emprego, garantir a mais alta taxa de participação e adotar políticas que conduzam ao aumento da produtividade.

A idade e o valor das aposentadorias estão longe de serem os únicos determinantes da carga previdenciária, como parece ser o entendimento das reformas previdenciárias propostas para assegurar a sustentabilidade de longo prazo do sistema. Há várias alternativas que podem ser utilizadas para qualquer dado nível de aposentadoria média. Quanto maior o crescimento da renda por pessoa, quanto maior a taxa de emprego e de produtividade, mais leve será a carga das aposentadorias.

Esta construção teórica é fundamental para responder ao desafio da “bomba demográfica” – termo catastrofista vulgarmente empregado para denominar o processo de envelhecimento da população e redução da taxa de natalidade. À luz da teoria da demanda efetiva, o problema da sustentabilidade de um sistema público de previdência em regime de repartição não pode ser reduzido a um “problema demográfico”, uma vez que, de fato, deve ser tratado, antes, como uma questão de perseguir o crescimento puxado pela demanda e, simultaneamente, intervir na forma como irá se distribuir a renda entre ativos e inativos. Neste sentido, as políticas monetária e fiscal expansivas e a política industrial que interferem no produto, emprego e produtividade protagonizam um papel decisivo para os rumos do sistema previdenciário.

Assim, dada a taxa de contribuição (considerada uma variável exógena), o equilíbrio do orçamento previdenciário ao longo do tempo, em face do envelhecimento da população, terá que ser perseguido através de políticas de pleno emprego.

Entretanto, é preciso avançar na análise do ciclo de crescimento recente apoiado no progresso da política social e no princípio da demanda efetiva. Isto porque não basta que o sistema de seguridade social seja um motor do crescimento, pois não é qualquer crescimento que viabiliza o avanço progressivo da

proteção social. É necessário um padrão de crescimento que gere o contínuo aumento da produtividade média da economia.

A variável produtividade é estratégica numa sociedade em que o número de idosos se amplia a cada década. Mais indivíduos podem ser amparados pelo sistema de proteção social quanto maior for a produção de cada trabalhador ativo e, portanto, quanto maior for o excedente gerado a cada ciclo produtivo. Isto é, a relação PIB/população ocupada deve crescer para atender à necessidade dos que ficaram inativos, temporária ou definitivamente. Isso impõe desafios para a economia brasileira, que tem convivido com a estagnação da produtividade em setores estratégicos.

### SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM A BASE PRODUTIVA – BARREIRAS ESTRUTURAIS DO PADRÃO DE CRESCIMENTO ATUAL

Do acima exposto, o entendimento sobre a expansão da cobertura do sistema previdenciário (bem como dos eventuais constrangimentos) pode ensejar duas discussões, a saber: uma mais específica sobre o mercado de trabalho; e, outra que diz respeito à estrutura produtiva e ao regime de política macroeconômica que lhe corresponde, vistos ambos como determinantes do ritmo de expansão econômica e dos ganhos de produtividade.

#### **Mercado de trabalho**

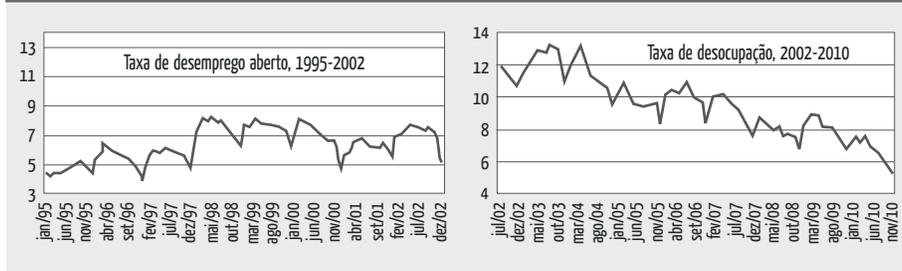
Os Gráficos 1 e 2, na página seguinte, sintetizam alguns indicadores importantes da evolução do mercado de trabalho brasileiro a partir de 1995. Os mais relevantes para explicar este mercado no período recente são: a queda da taxa de desemprego, o aumento do grau de formalização da força de trabalho e a expansão dos rendimentos médios da população ocupada (Ipea, 2008).

O ano de 2004 marcou uma importante inflexão no mercado de trabalho brasileiro, que passou a registrar taxas de desemprego sistematicamente decrescentes (descontadas as sazonalidades ocorridas no interior do ano-calendário) (Gráfico 1). Também a partir de 2004 os rendimentos médios do trabalho principal vêm registrando crescimento sistemático (Gráfico 2). A proporção de empregos com carteira assinada inicia seu processo de expansão com certo retardo, apenas no final de 2004 (Gráfico 3), quando começa a recuperar-se de um longo período de queda e estagnação.

A melhoria da distribuição de renda, decorrente das mencionadas políticas sociais e da expansão do mercado de trabalho, tiveram efeito positivo sobre a capacidade contributiva da população até então excluída do sistema (Ipea 2012:18), e resultaram no crescimento das receitas desta natureza durante a última década. O cenário pós-2004 marcou, portanto, o início de um

**Gráfico 1**

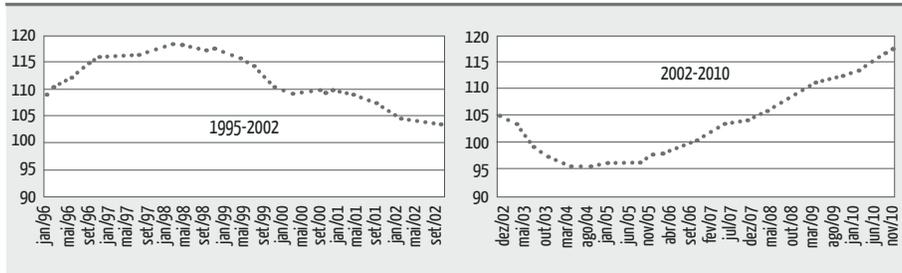
**Taxas de desemprego e desocupação**



Fonte: IBGE, elaboração própria.  
 Obs.: A metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego sofreu alterações pelo IBGE no ano de 2002.

**Gráfico 2**

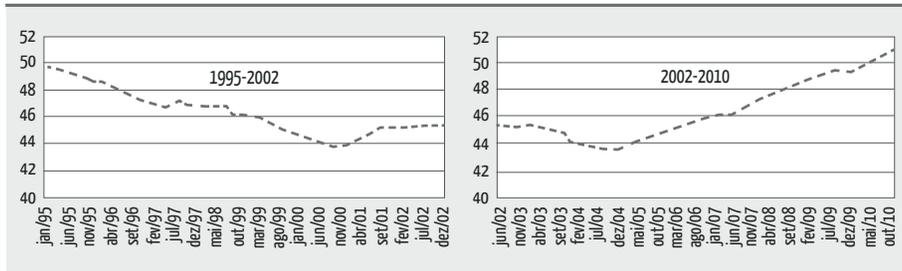
**Rendimento médio real do trabalho principal, média móvel em 12 meses (índice, jan/95 = 100)**



Fonte: IBGE, elaboração própria.  
 Obs.: Até novembro de 2002: pessoas ocupadas a partir de 15 anos de idade; após dezembro de 2002: pessoas ocupadas a partir de 10 anos de idade.

**Gráfico 3**

**Empregados com carteira assinada (% , média móvel em 12 meses)**



Fonte: IBGE, elaboração própria.  
 Obs.: A metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego sofreu alterações pelo IBGE no ano de 2002.

período de crescimento muito mais intenso na arrecadação de contribuições previdenciárias, corroborando a tese de que o sistema previdenciário torna-se financeiramente viável quando políticas fiscais de elevação dos gastos sociais (gastos autônomos) iniciam o processo de impulsão da demanda agregada e da renda, e posteriormente, e por consequência, as receitas de contribuições previdenciárias se elevam permitindo a continuidade da política inicial de gastos progressivos.

A Tabela 1 mostra que os gastos com transferências públicas de assistência e previdência social (TAPS) passaram de 12,1% do PIB em 1995 para 14,6% em 2003 e chegaram a 15,7% do PIB em 2009. Uma subida de 3,7 pontos percentuais do PIB.

**Tabela 1**  
**Transferências públicas de assistência e previdência (TAPS)**  
Brasil, 1995-2009 (% do PIB)

Ano	%	Ano	%
1995	12,1	2002	14,0
1996	12,1	2003	14,6
1997	12,3	2004	14,1
1998	13,7	2005	14,5
1999	13,4	2006	14,9
2000	13,4	2007	14,8
2011	13,6	2008	14,5
		2009	15,7

Fonte: Ipea (2009: 112) e Santos e Silva (2010:13).

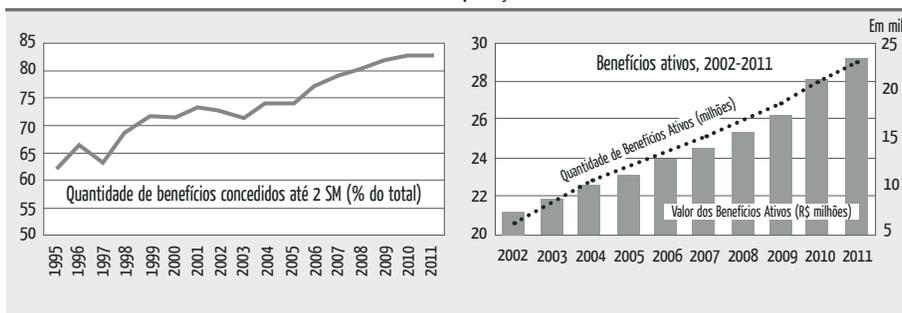
Entre janeiro de 1995 e dezembro de 2010, o salário-mínimo registrou um aumento real de 130%, segundo dados do Ipeadata. “O aumento real do salário-mínimo teve por consequência a elevação do valor dos benefícios previdenciários, pelo vínculo legal existente entre eles, fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e pensionistas” (Ipea 2010: 63). Pode-se afirmar, assim, que a política de elevação do poder de compra do SM explica a maior parte da expansão das TAPS durante o período considerado.

Pelo Gráfico 4 é possível visualizar que, em 2011, mais de 82% dos benefícios previdenciários concentravam-se na faixa de um a dois salários-mínimos. O Gráfico 4 também demonstra a escalada do valor e da quantidade dos benefícios ativos, dando conta da política fiscal ativa desse período. Em

2002, a quantidade de benefícios ativos (eixo do lado esquerdo do gráfico) era de 20.752.506. Em 2011 essa quantidade estava em 28.909.419 benefícios ativos, um crescimento de cerca de 40% ou um acréscimo de 8.156.913 benefícios. Quanto ao valor dos benefícios, verifica-se que, em 2002 era de 6.871 milhões de reais. Em 2011 passou para 23.154 milhões de reais, um crescimento de 237% em termos nominais.

#### Gráfico 4

#### Previdência social: benefícios concedidos e ativos – posição em dezembro



Fonte: Base de Dados Históricas da Previdência Social.

Por outro lado, as receitas tributárias que incidem sobre a renda do trabalho se ampliaram com a formalização do mercado de trabalho. Segundo Orair (2012), os impostos sobre a renda da pessoa física, impostos sobre a folha de pagamento e contribuições sociais aumentaram sua participação no PIB de 9,5% em 2002 para 10,6% em 2007 e, após a breve desaceleração, retomaram a marcha ascendente até alcançar 12,2% em meados de 2012. Os acréscimos ocasionados por esses tributos contribuíram com quase três quartos da elevação total da carga tributária bruta no período 2002-2012 – do aumento de 3,5 p.p. na carga total, 2,6 p.p. ocorreram entre tributos que incidem sobre a renda do trabalho e 0,9 p.p. nos impostos sobre o lucro. Ver Gráfico 5 com a evolução da carga tributária entre 1997 e 2011. A tabela 2 demonstra a evolução da principal receita da previdência, a Contribuição Social ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esta receita cresceu a uma taxa média de 13,9% ao ano entre 2004-2009, acompanhando o crescimento médio de 13,2% ao ano dos salários.

As demais receitas destinadas ao financiamento do sistema de seguridade – a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – também registraram

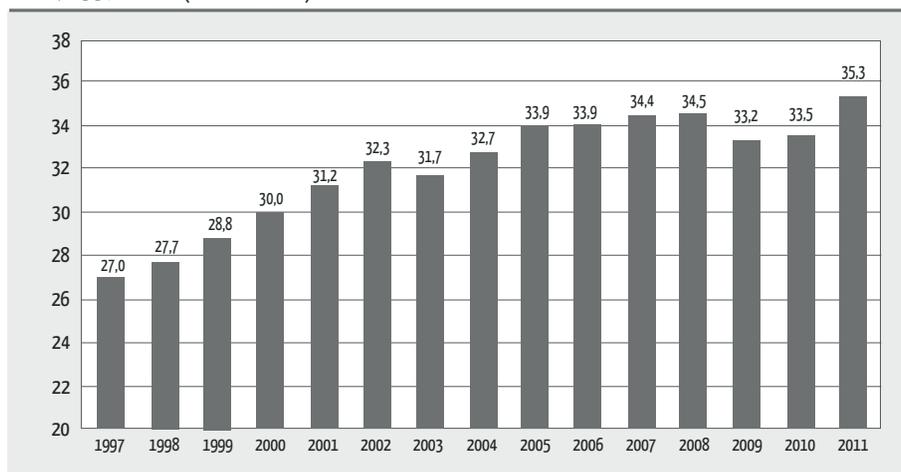
crescimento significativo, tornando-se mais intenso a partir de 2004. A Cofins cresceu 1,7 p.p. acima do PIB em todo o período, e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), cresceu 0,6 p.p. Apesar da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), criada com o intuito de financiar o sistema de seguridade social no Brasil, ter sido extinta em 2007, a arrecadação do sistema de seguridade social continuou se expandindo<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o aspecto relevante a ser explorado diz respeito à relação entre gasto do governo, o crescimento da renda do trabalho e dos lucros e a expansão da arrecadação tributária na economia brasileira. Estudos como os de Orair (2012) e dos Santos *et al.* (2008), identificam a mudança ocorrida no período 2004-2007, período caracterizado por desonerações tributárias e, simultaneamente, elevação da carga tributária bruta. Os referidos autores sugerem que a elevação da relação Tributo/PIB esteve relacionada com a ampliação da renda do trabalho e dos lucros, base de incidência dos tributos, que cresce mais rapidamente do que o PIB e impulsiona a arrecadação.

### Gráfico 5

#### Carga tributária bruta

Brasil, 1997-2011 (em % do PIB)



Fonte: Orair (2012: 29).

1. Em trabalho sobre carga tributária (bruta e líquida) Ribeiro (2010) resume as principais modificações nas alíquotas e bases de incidência de impostos e contribuições ocorridos nos últimos anos.

Tabela 2

**Contribuições sociais – RGPS**

Valores nominais em R\$ bilhões

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009 Taxa de crescimento (a.a.)
Contribuições sociais – RGPS	69,7	79,3	93,2	106,6	120,9	137,8	158,9	178,7	13,90%

Fonte: Orair (2012), com base nos dados das contas nacionais e cálculos próprios do referido autor da arrecadação de impostos e contribuições.

De fato, o período recente se caracterizou por um aumento na participação da renda dos empregados no PIB de 4,3 p.p. entre 2004 e 2009 segundo os dados das contas nacionais (disponíveis até 2009), passando de 39,3% para 43,6% do total do PIB. De maneira associada, é possível observar o aumento gradual da parcela de ocupações com vínculos formais, que ampliou de 40,8% para 47% do total das ocupações durante os anos 2004-2009. Segundo Orair (2012), isso permitiu o crescimento da arrecadação dos impostos sobre a renda do trabalho a uma taxa anual de 13,7% a.a. no período 2004-2009.

É evidente que o enfrentamento do processo de exclusão do mercado de trabalho e de geração de desigualdades sociais exige ações muito além da política de gastos sociais defendidas pela teoria da demanda efetiva. Porém, é preciso não esquecer que a superação das seculares mazelas sociais exige uma ação contínua, sistêmica, organizada e planejada por parte do Estado, o que implica em uma política ativa, prolongada e sistemática de gastos em várias áreas e funções do Estado, cujo volume final deve estar pautado pelo pleno emprego. De outro lado, em contrapartida à elevação do gasto, a política de redistribuição da renda exigirá mudanças na estrutura tributária que inverta o sentido da tributação, para que não sejam os trabalhadores e os mais pobres a pagarem pelo ônus de uma política social mais progressiva. Tributar de forma incisiva os altos lucros, as grandes heranças, os ganhos especulativos e a riqueza financeira transformou-se num elevado passivo político do período recente. Tributação e gasto precisam se tornar instrumentos coordenados e complementares para que a política fiscal ativa não se limite a fazer redistribuição da renda apenas através dos gastos, mas avance para mecanismos de tributação progressiva e mais justa.

O grau de informalidade, variável importante na determinação da capacidade de cobertura do sistema previdenciário, no final de 2010, estava em torno de 51% da população ocupada total. Corseuil et al. (2010 *apud* Neves e Coseuil, 2011) analisam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e reportam uma queda da taxa de informalidade em torno de 8 p.p. entre 2003

e 2009. Diversos fatores agiram para o movimento de queda desse importante indicador para o sistema previdenciário, entre eles a expansão do crédito, a própria expansão econômica, simplificações burocráticas e desonerações para que as firmas operem no setor formal (Neves e Corseuil, 2011).

Entretanto, apesar da queda da taxa de informalidade e dos patamares mínimos históricos da taxa de desocupação apontados acima, o mercado de trabalho ainda não esgotou a sua capacidade de gerar efeitos positivos sobre o emprego e a capacidade contributiva do sistema de seguridade social, particularmente o previdenciário. Na realidade, o grau de informalidade em patamares ainda extremamente elevados (embora menores) revela um dos obstáculos mais instigantes a ser vencido pela política macroeconômica. A melhoria do indicador certamente não ocorrerá de forma linear, em função da natureza da ocupação dos demais 49% da população ocupada. Segundo Ipea (2011:18-9), o desafio “reside na extensão da cobertura [previdenciária] a trabalhadores por conta própria, prestadores de serviço em caráter eventual e empresários, especialmente aqueles que exercem suas atividades no meio urbano e auferem rendas instáveis”.

Outra variável relevante para explicar as perspectivas de crescimento das receitas da seguridade social (em particular, as previdenciárias) é a produtividade do trabalho, já apontada anteriormente. Se esta última cresce em um processo virtuoso, com geração de novos empregos, permite não só a expansão das receitas previdenciárias pelo crescimento vegetativo da capacidade contributiva, como também permite, por efeitos indiretos, o aumento da capacidade contributiva por meio das receitas incidentes sobre patamares mais elevados da renda do trabalho e lucros. O crescimento da produtividade permite ainda a elevação dos salários reais sem pressões inflacionárias<sup>2</sup>, reforçando o caráter virtuoso do ponto de vista da expansão das receitas previdenciárias. Se, no entanto, a produtividade cresce por meio de aumento da taxa de desocupação<sup>3</sup>, os efeitos sobre as receitas previdenciárias são ambíguos. A expansão do produto terá efeitos positivos sobre as receitas e lucros das firmas e elevará a arrecadação das contribuições incidentes sobre esses itens. O mais provável, contudo, é que a massa salarial caia (porque, com o maior desemprego, o poder de barganha dos trabalhadores em negociar maiores salários é menor)<sup>4</sup>, e com isso as receitas previdenciárias serão menores.<sup>5</sup>

2. Ver, por exemplo, Braga (2011) e Braga e Bastos (2010).

3. Este processo também é conhecido como downsizing. Ver Salm, Saboia e Carvalho (1997).

4. Braga e Bastos (2010) mostraram que o comportamento dos salários reais é explicado pelo hiato de aspiração, o que evidencia o baixo poder de barganha dos trabalhadores, mesmo no ciclo expansivo de 2004-2010.

5. Foi exatamente o que aconteceu durante a segunda metade da década de 1990 no Brasil: crescimento da produtividade com redução de empregos. Não é coincidência que as receitas do sistema de seguridade durante este período estivessem praticamente estagnadas (ver Tabela 1, p. 205).

De acordo com a Tabela 3, os dados de produtividade do trabalho têm descrito trajetória menos virtuosa que a do mercado de trabalho. A produtividade média do trabalho no Brasil está praticamente estagnada, e é sustentada pelos setores agropecuário e pela indústria extrativa, únicos setores para os quais a variável em questão apresenta taxas médias de crescimento positivas. O aumento da produtividade média é, entretanto, fundamental para fazer crescer o excedente econômico. Quanto maior o excedente, mais factível se torna acelerar a taxa de investimento e diversificar a estrutura produtiva e do emprego. Esse processo intensifica a industrialização e a urbanização (Cano, 2012). Portanto, a discussão sobre a produtividade remete a outra, mais abrangente, sobre a estrutura produtiva da economia nacional e as perspectivas do crescimento econômico brasileiro. Esta questão é fundamental para o correto diagnóstico das perspectivas do sistema de seguridade social.

**Tabela 3****Produtividade do trabalho – macrosetores**

Brasil, 2002 a 2009, R\$ 1.000 de 2000

Setor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variação média anual (em %)
Agropecuária	3,3	3,6	3,7	3,9	3,7	3,7	4,0	4,4	4,8	4,7	4,3
Indústria	18,4	18,4	18,1	18,2	18,4	17,7	18,2	18,3	18,0	17,4	-0,6
Extrativa	69,0	70,8	74,9	76,9	73,2	79,4	83,9	80,5	83,5	81,1	1,8
Transformação	18,5	18,9	18,7	18,4	18,6	17,6	17,9	18,2	18,1	17,1	-0,9
Outros	16,1	15,4	14,7	15,1	15,6	15,3	15,8	15,8	15,2	15,3	-0,6
Serviços	14,8	14,7	14,5	14,4	14,5	14,7	14,5	14,9	15,4	15,5	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>12,9</b>	<b>13,0</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>	<b>13,6</b>	<b>14,1</b>	<b>14,0</b>	<b>0,9</b>

Fonte: Ipea (2012:4).

O debate sobre a baixa produtividade da economia brasileira é complexo. As razões apontadas vão desde o limitado avanço na investigação científica e nas inovações tecnológicas, até as melhorias mais quantitativas que qualitativas no campo da educação assim como os reconhecidos gargalos na infraestrutura social e produtiva. Estudos do Ministério do Trabalho e Ipea apontam que “o Brasil, apesar dos avanços recentes na área da educação, permanece se caracterizando como um país com nível educacional baixo e distribuído de maneira bastante desigual. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009 quase 60% da população apresentava escolaridade inferior ao ensino fundamental completo.

Dessa forma, a força de trabalho se mostra majoritariamente pouco escolarizada, apresenta baixa produtividade do trabalho e, conseqüentemente, grande parte da população vive em situação de pobreza” (Aguas, 2011).

### **Barreiras estruturais do padrão de crescimento atual**

Durante o período que vai de 2004-2010 a economia brasileira registrou um desempenho diferenciado em comparação com a trajetória a que estava submetida desde os anos 1980. Durante esses sete anos, o PIB cresceu a uma taxa média de 4,4% a.a., o dobro da média de 2,2% a.a. do período 1995-2003. Este crescimento, contudo, foi instável, sem que a economia brasileira fosse capaz de crescer acima de 5% durante mais de dois anos consecutivos. A inflação estável, sistematicamente abaixo de 6,5% a.a. a partir de 2005, e a não ocorrência de crises cambiais clássicas (associadas a *déficits* em transações correntes de elevada magnitude) completam a caracterização de um período virtuoso do ponto de vista macroeconômico.<sup>6</sup>

Por outro lado, do ponto de vista estrutural a economia brasileira permanece enfrentando dificuldades crônicas decorrentes das contradições de seu padrão de inserção comercial e financeiro internacional. Este ciclo de crescimento a que nos referimos ocorreu sob os auspícios de baixas taxas de formação bruta em capital fixo como proporção do PIB. Segundo dados do Ipeadata, a taxa de investimento média entre 1995 e 2003 foi de 16,7%, contra 17,5% do período 2004-2010, a preços correntes. Como toda a média, o indicador comporta valores acima e abaixo. Em 2010 chegou a um valor máximo de 19,4%, mas, nos anos seguintes, iniciou-se um movimento de queda da taxa de investimento, tendo sido de 19,3% em 2011 e 18,1% do PIB em 2012, patamar igual ao do ano de 2009, quando o país enfrentava o auge da crise mundial (IBGE).

O ciclo de crescimento 2004-2012 também se caracterizou pela perda de participação da produção industrial no PIB. Não é possível pensar em progresso (no sentido amplo do termo) e em desenvolvimento dissociado do crescimento da indústria. Teixeira e Angeli (2012, p. 18) demonstram que, entre

6. Embora não seja o objetivo deste trabalho analisar o arranjo político que deu sustentação a esta etapa de crescimento da economia brasileira, é preciso não omitir a estreita ligação que existe entre os limites do padrão de crescimento que passou a vigorar nos anos 2000 e uma dada coalizão distributiva, que se afirmou desde os anos 1990, definida por Medeiros (2004) como formada por novos grupos financeiros, pelo novo capital estrangeiro atraído pela privatização dos serviços públicos na década anterior, pelos exportadores industriais e, sobretudo, pelo *agrobusiness*. Para o citado autor, assim como para Furtado (1964), a distribuição de renda que se verifica nesta etapa é, não um resultado automático de uma particular configuração da estrutura econômica, mas uma consequência desta coalizão distributiva que opõe o poder econômico e político das classes capitalistas proprietárias em relação aos assalariados urbanos e a massa rural.

1970 e 2007, “o processo de perda de dinamismo econômico de alguns dos mais importantes países da economia mundial foi acompanhado *pari passu* pela perda relativa, ou elevação marginal, de importância do setor secundário na composição da renda nacional, ao passo que aqueles que lograram alcançar melhores taxas de crescimento econômico vivenciaram experiência oposta, com um grande aumento da contribuição industrial no valor adicionado da economia nacional”.

A perda de dinamismo econômico do Brasil, em particular, pode ser explicada, ao menos em parte, pela perda de capacidade de liderança do setor industrial. O enfraquecimento da indústria brasileira diante da produção industrial mundial foi compensada pelo crescimento da participação do setor primário nacional, conforme Tabela 4. Para Teixeira e Angeli (op. cit.), isso significa que a pequena diminuição da participação brasileira no valor adicionado mundial escamoteia uma queda significativa da indústria em favor do setor agrícola, extrativista e de pesca.

**Tabela 4**

**Valor adicionado do PIB brasileiro no total mundial (em %)**

Anos	Valor Adicionado Total	Agropecuária, Prod. Florest., Pesca	Indústria	Serviços
1970-1979	1,9	3,3	2,3	1,6
1980-1989	2,3	3,9	2,8	1,9
1990-1999	2,2	4,5	2,5	1,9
2000-2007	2,2	5,2	2,4	1,8

Fonte: IEDI (2010), apud Teixeira e Angeli (2012).

Segundo o IEDI (2012), no período entre 1972 e 1980 (durante, portanto, o II PND), a média de participação do setor industrial no PIB foi de 30%, caindo para 23,7% em 2007. “Especialmente a indústria de transformação brasileira (excetuando-se, assim, a extrativa) teve uma redução da contribuição ao valor adicionado total na ordem de 5,5 p.p. quando comparados aos dados dos anos de 1970 e de 2007, ao passo que países como a Coreia do Sul e a China tiveram incremento de 28,6 p.p. e 26,3 p.p., respectivamente” (Teixeira e Angeli, 2012, p. 4).

Antigos problemas persistem. Nos últimos vinte anos, a economia brasileira foi incorporada à economia internacional de maneira assimétrica e subordinada, sem participar das grandes transformações que ocorreram na cadeia produtiva da indústria manufatureira global. Sua inserção se deu na condição de produtora

de *commodities*. Diferente do que ocorreu na China e no restante da Ásia, onde foram usadas estratégias nacionais para incorporar suas economias no movimento da grande empresa internacional e nas redes de produção global, o Brasil e a América Latina perderam espaço na expansão industrial do capitalismo.

Para Bruno (2013), diferentemente dos países asiáticos, também inseridos na economia global, o padrão de inserção internacional do Brasil prioriza a acumulação financeira em detrimento do investimento produtivo e do potencial exportador do país. “O Estado torna-se fiador dos compromissos institucionalizados entre as finanças domésticas e os mercados globais, de maneira a garantir a continuidade da acumulação financeira com proeminência da renda de juros que ele mesmo é forçado a pagar”. Para este autor, as taxas de juros elevadas e o crescimento da dívida interna do Estado brasileiro torna-se um entrave para a expansão do investimento público e para a ampliação das políticas sociais.

Se a indústria não progrediu, crescendo mais que os outros setores, elevando sua produtividade, se diversificando e contribuindo para a diversificação da pauta exportadora e para a melhoria da situação externa do país, não haverá como falar de um processo de desenvolvimento sustentável. Seria como negar a história econômica das nações hoje desenvolvidas.

Os sistemas de proteção social são um produto do avanço do capitalismo, sobretudo do dinamismo econômico gerado pelo setor industrial. A industrialização é o mecanismo por excelência a impulsionar o desenvolvimento nas economias capitalistas e, por consequência, a principal estratégia de criação e desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Para o estudo do que ocorre hoje no caso brasileiro é necessário ter em mente a hierarquia de causalidade que determina o comportamento da produtividade da economia e seu vínculo com a indústria. As principais variáveis determinadas pela política macroeconômica (taxa de câmbio, taxa de juro e gasto do governo) afetam diretamente a demanda agregada, a qual, por sua vez, determina a acumulação de capital físico e o progresso tecnológico. O crescimento torna-se, assim, essencial para o avanço tecnológico. Entretanto, é preciso ressaltar que não se trata de qualquer tipo de crescimento, mas daquele apoiado no setor de manufatura, que determina o comportamento da produtividade (Nassif, Feijó e Araújo, 2012).

A lei de Kaldor-Verdoorn explica a força básica dirigente do comportamento da produtividade e do crescimento econômico no longo prazo. Na visão de Kaldor (1966), as principais fontes do comportamento da produtividade agregada vêm do setor de manufaturas. Não apenas devido a sua alta capacidade de gerar inovações e de disseminar o transbordamento de tecnolo-

gia por toda a economia. A indústria manufatureira opera com retornos crescentes de escala estáticos e dinâmicos, razão pela qual possui a mais elevada capacidade para disseminar seus ganhos de produtividade para a economia como um todo. O setor de manufaturas dita o dinamismo do crescimento da produtividade agregada (Kaldor, op. cit.).

Para a teoria estruturalista do desenvolvimento, o crescimento de longo prazo depende da composição setorial da produção, mais especificamente, depende da participação da indústria de transformação no PIB. Isto porque a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias capitalistas, por permitir o relaxamento da restrição externa ao crescimento. Ter uma elasticidade da demanda por exportações acima da elasticidade da demanda por importações é decisivo para um país que objetiva o crescimento econômico sem se defrontar com restrições no balanço de pagamentos (Lei de Thirlwall). Assim, é importante para um país em desenvolvimento ter não somente uma pauta de exportação ampla e diversificada, mas também que a maior parte de suas exportações líquidas (exportações menos importações) seja constituída por bens de alta elasticidade da demanda no longo prazo, ou seja, bens industriais. As exportações líquidas devem crescer a uma taxa mais rápida com o objetivo de financiar a elevada necessidade de bens de capital importados.<sup>7</sup>

Por várias razões o Brasil parece estar na rota da desindustrialização precoce ou da especialização regressiva, embora esse debate ainda esteja longe de ser conclusivo.

Kupter e Laplane (2010) afirmam que os efeitos do círculo vicioso da especialização regressiva podem ser constatados pela evolução da composição do valor adicionado na indústria brasileira para o período 1959-2007. Nesse período verifica-se que: houve avanço da participação dos setores baseados em recursos naturais (complexo soja, carnes, mineração, siderurgia, petroquímica), com uma nítida aceleração a partir da abertura comercial no início dos anos 1990. Já na indústria tradicional, voltada para a produção de bens de consumo não duráveis (alimentos, complexo têxtil-calçados, móveis) e o

7. Como a elasticidade-renda das importações de manufaturas é maior do que a elasticidade-renda das importações de *commodities* e produtos primários, a industrialização torna-se necessária para aliviar a restrição de balanço de pagamentos ao crescimento de longo prazo. Economias bem sucedidas no processo de industrialização são aquelas que atingem um estágio de desenvolvimento industrial em que são capazes de desenvolver e absorver novas tecnologias e difundir as mudanças tecnológicas para todo o resto da economia. Em contraponto, estruturas industriais onde as rendas obtidas com as exportações são prioritariamente oriundas de setores intensivos em recursos naturais e mão de obra, podem se mostrar insuficientes para sustentar o crescimento de longo prazo, pois os estímulos gerados pelo crescimento são limitados para promover mudança estrutural, além de torná-lo mais vulnerável às mudanças na economia internacional e ao comportamento da demanda externa.

suprimento dos insumos industriais mais simples e com menores requisitos de escala (produtos de metal, plásticos, químicos diversos), houve inquestionável perda de peso. Em uma situação intermediária fica o conjunto de setores de maior conteúdo tecnológico (material de transporte, mecânica, eletrônica) que, se não recuou no período coberto pelos dados, atravessou uma fase bastante adversa nos anos finais da década de 1990 e iniciais da atual década (Kupfer e Laplane, 2010).

Foge do escopo deste artigo tratar das raízes do fenômeno da perda de dinamismo da indústria nacional. A título de ilustração, caberia mencionar que Cano (2012) aponta como causas possíveis da desindustrialização precoce: a) a política de câmbio valorizado que acarretou perda de competitividade da indústria nacional; b) a abertura desregrada que se iniciou em 1989 e a queda das proteções à indústria nacional nos anos 1990 o que, por sua vez, se associou ao câmbio valorizado, produzindo condições adversas para a produção nacional; c) taxas de juros elevadas inibidoras do investimento industrial; d) a queda do investimento externo direto dirigido para a indústria entre 1996 e 2010; e) o direcionamento do investimento interno predominantemente para os serviços, setor financeiro, negócios imobiliários, agropecuária e mineração, em detrimento da indústria de transformação (Cano, 2012).

A polêmica sobre o tema da desindustrialização avança, favorecendo inclusive a avaliação crítica dos indicadores usuais para aferir o fenômeno. Limitações como mudanças metodológicas nas séries de dados elaboradas pelo IBGE, as influências do câmbio nos custos do setor e o ainda curto período de manifestação do fenômeno acirram o debate acadêmico. Estes aspectos são salientados no trabalho de Torres e Silva (2012).

De todo modo, ressalta Cano (2012), uma indústria que não investe não cresce, torna-se obsoleta, não assimila progresso técnico, perde produtividade e competitividade. E como já apontado anteriormente, a produtividade é uma variável-chave na equação do sistema previdenciário. Em primeiro lugar, porque o consumo mais elevado, que decorre do crescimento do número de inativos, precisa ser compensado com o aumento da produção dos trabalhadores ativos. Em segundo, porque, o sistema previdenciário está apoiado em receitas oriundas da massa salarial, dos lucros e do faturamento e, sendo assim, o crescimento da produtividade é essencial para o aumento da base de incidência desses tributos. Em terceiro, porque os postos de trabalho do setor industrial, por serem de mais elevada produtividade, formalizados e de remuneração mais alta, funcionam como farol para o resto da economia. Salários mais altos e maior estabilidade do emprego reforçam o fundo previdenciário e aumentam a cobertura. Quarto, a elevação da produtividade média é decisiva numa conjuntura como a brasileira,

de recuperação do poder de compra do salário-mínimo e aumento do salário médio, para que não se agrave o conflito distributivo entre lucros e salários e não resulte em elevação dos preços. A queda da margem de lucros cria pressão por correção de preços, premência pela redução dos custos do trabalho, insistência pelo aumento da jornada de trabalho e, apelos por reformas trabalhistas e previdenciárias que reduzam direitos sociais.

Por fim, mas não menos importante, o padrão de crescimento recente carrega a marca da ameaça de restrição externa. O crescimento do consumo interno apoiado na expansão das políticas sociais tem sido atendido, em parte, por importações e tem produzido a deterioração do saldo da balança comercial e da conta corrente do balanço de pagamentos. A deterioração do cenário mundial prejudica as exportações de *commodities* e a política tardia de desvalorização cambial de 2012 e 2013 acabou por não promover o crescimento esperado da indústria e das exportações. Problemas relacionados à competitividade da produção nacional e a fraqueza da demanda externa sobrepõem-se a qualquer possível estímulo do lado cambial. Para compensar os desequilíbrios em conta corrente o passivo externo líquido se ampliou e, embora esteja estável em 2011 e 2012, desenha um cenário de alta volatilidade da taxa de câmbio e de juros (ver Gentil e Araújo, 2012).

Muitos autores (ver Ipea, 2013) acreditam que a situação atual está longe de apresentar qualquer risco imediato para o equilíbrio externo, tendo em vista a manutenção de vultosos influxos de capital, suficientes para financiar com folga o *déficit*, além de o país possuir volume elevado de reservas acumuladas. Dissociam o movimento de desvalorização do real ante o dólar do aumento do *déficit* em transações correntes e o explicam pela alteração da alocação do portfólio de investidores internacionais, devido a uma possível modificação da trajetória de política monetária nos Estados Unidos, o que impactou as cotações das moedas em todo o mundo.

Independente de qual seja a explicação, porém, o fato é que são poucas as chances de o país poder contar com a contribuição positiva do seu setor externo para alavancar o seu crescimento, muito menos poderá contar com os fluxos de capitais externos para uma política consistente de transformações estruturais na base produtiva nacional. Muito ao contrário, o padrão de inserção internacional da economia brasileira a tem “empurrado” para a produção de *commodities* e para a condição de receptáculo da liquidez internacional, onde encontra condições de alta rentabilidade. Em outros termos, o padrão de inserção internacional, conforme alerta Bruno (2013), dá a tônica dominante, pois é dele que emanam as restrições estruturais para que as grandes áreas, o Estado, o regime monetário-financeiro, a concorrência e a relação salarial se reconfigurem e se

adequem a uma estrutura produtiva conectada com as necessidades dos setores diretamente produtivos, particularmente, da indústria brasileira.

Enquanto isso, a volatilidade das principais variáveis macroeconômicas, câmbio e juros, prosseguem onerando o orçamento público e comprometendo os recursos que deveriam ser aplicados no sistema de seguridade social, submetido à geração de vultosos superávits desviados para o pagamento de contas financeiras do governo, conforme demonstrado em Gentil (2006).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de seguridade social brasileiro de hoje é, sem dúvida, produto de uma construção social e política de mais de vinte e cinco anos. Sua evolução e transformações desde 1988 têm sido determinadas pelo bloco político que tomou o poder em cada fase, pela política econômica e pelo arcabouço material do sistema produtivo. Uma análise completa do sistema de proteção social precisa combinar essas dimensões envolvidas na determinação do objeto de estudo. Este artigo chamou atenção para as dimensões estruturais e para questões macroeconômicas conjunturais que se tornaram elementos importantes para explicar as limitações e obstáculos do sistema de proteção social.

Não há dúvidas de que o ciclo recente de crescimento, iniciado em 2004 e que aparentemente se encerrou em 2010, desempenhou um papel virtuoso para o sistema de proteção social brasileiro, permitindo a expansão das transferências de assistência e previdência social com o simultâneo crescimento, mais que proporcional, das receitas destinadas a este fim. O resultado foi fruto de uma opção deliberada de privilegiar este tipo de gasto público no âmbito da formulação de políticas públicas. A conjuntura econômica mundial, favorável ao crescimento econômico pelo menos até 2008, juntamente com políticas internas de expansão da demanda agregada, notadamente até 2010, criaram efeitos específicos sobre o mercado de trabalho, construindo, assim, as condições financeiras para tornar viável esta opção. O resultado sobre a melhoria da distribuição de renda e dos indicadores de pobreza é incontestável.

A existência de problemas crônicos na estrutura econômica, contudo, oferece sérios riscos à incorporação da proteção social como um item definitivo da agenda do desenvolvimento econômico brasileiro.

Do ponto de vista estrutural, a economia brasileira permanece enfrentando dificuldades crônicas decorrentes das contradições de seu padrão de inserção comercial e financeiro internacional. Este ciclo de crescimento a que nos referimos ocorreu sob os auspícios de baixas taxas de formação bruta em capital fixo como proporção do PIB, perda de participação da produção industrial no PIB, limitado avanço na investigação científica e nas inovações

tecnológicas, melhorias mais quantitativas que qualitativas no campo da educação e reconhecidos gargalos na infraestrutura social e produtiva (Gentil e Araujo, 2012a). Tal configuração do padrão de crescimento, para além de uma limitada capacidade expandir o excedente econômico numa velocidade mais elevada, estável e duradoura, resulta em uma tendência a gerar fragilidade externa, denunciada pela deterioração acelerada do resultado em conta corrente do balanço de pagamentos. Por consequência, esse perfil fragmentado e incompleto do atual padrão de crescimento expõe uma capacidade de distribuir renda via políticas sociais (inclusive previdenciária) de fôlego curto.

A incapacidade de superar as barreiras do padrão de crescimento significa constrangimentos à expansão do gasto social, especialmente se considerarmos o tipo de arranjo político em vigor no qual a disputa por recursos públicos acaba por determinar a recomposição dos gastos muitas vezes desfavorável ao gasto social. A desaceleração econômica fatalmente alcançará, ainda que com retardo e efeitos difíceis de mensurar, o mercado de trabalho, impactando o sistema de seguridade duplamente: pelo lado das receitas, fazendo cair a arrecadação, num contexto agravado pelas desonerações desordenadas e em larga escala sobre a folha de pagamentos; e, pelo lado das despesas, ao subjugar parcelas maiores da população atingidas pelas consequências da desaceleração. A existência de um sistema de proteção social fortalecido porque institucionalizado nos anos 1980 atenua, entretanto, os efeitos da perda de dinamismo econômico, ampliando um tipo de gasto cuja natureza exerce um papel de estabilizador fiscal automático. Ao mesmo tempo é necessário não esquecer que qualquer condição adversa no cenário econômico cria condições políticas desfavoráveis que podem trazer de volta a até então envergonhada agenda conservadora, defensora da reforma do sistema de proteção social, cujas proposições caminham sempre na direção de reduzir o raio de alcance desse sistema, como se assiste na emblemática situação europeia.

Não há outra saída para este dilema a não ser a necessidade de rupturas com o atual padrão de crescimento, não apenas para prosseguir crescendo como também para fazer as mudanças estruturais virtuosas que viabilizem um sistema de proteção social mais avançado e universal. Neste sentido, a solução não pode ser meramente a construção de alternativas para a superação da conjuntura adversa, mas que signifiquem avanços em direção a um novo projeto de desenvolvimento econômico para o país. Somente deste modo será possível assegurar a reorientação do modelo de desenvolvimento econômico no sentido de garantir a inserção de parcelas crescentes da população no produto excedente gerado por ocasião do processo de crescimento e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir a necessária ge-

nerosidade com os segmentos mais vulneráveis da população, cuja inclusão torna-se dificultada pela idade, por limitações físicas, por barreiras tecnológicas ou outras condições impeditivas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUAS, M. F. Fortes. Ensino profissionalizante e rendimentos do trabalho: uma análise para o Brasil. In: MTE e Ipea. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, ano 16, mai. 2011.
- BARBOSA & CORSEUIL. Bolsa Família, escola ocupacional e informalidade no Brasil. In: MTE e Ipea. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, 47, ano 16, mai. 2011.
- BEVERIDGE, W.H. *Social insurance and allied services*. New York: Macmillan, 1942.
- BRAGA, J. A inflação brasileira na década de 2000 e a importância de políticas não monetárias de controle. Disponível em <[www.anpec.org.br/encontro\\_2011.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm)>, 2011.
- BRAGA, J. & BASTOS, C. P. M. Conflito distributivo no Brasil: uma aplicação ao período recente. In: VIANNA, S. T. W., BRUNO, M. A. P. & MODENESI, A. M. (Orgs) *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 4. Brasília: Ipea, 2010.
- BRUNO, Miguel. Brasil 2013: anatomia de um modelo e inventário de suas (des) ilusões. Carta Maior, 30 ago. 2013.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Campinas, Economia e Sociedade, v. 21, número especial, p. 831-851, dez. 2012.
- De CASTRO, Jorge Abrahão. Política Social e Desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade, número especial, vol. 21, 2012.
- CESARATTO, Sergio. *Pension Reform and Economic Theory. A non-orthodox analysis*. Cheltenham, UK – Northampton, USA, Edward Elgar, 2005.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2010-2011. Disponível em <[www.eclac.org/publicaciones/xml/5/44125/Estudo\\_econ%C3%B4mico\\_da\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_e\\_do\\_Caribe.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/44125/Estudo_econ%C3%B4mico_da_Am%C3%A9rica_Latina_e_do_Caribe.pdf)>, 2012a.
- \_\_\_\_\_. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador. Disponível em <[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)>, 2012b.

- \_\_\_\_\_. *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasília. Disponível em <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>, 2010.
- EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. Rio de Janeiro, Econômica, vol. 4, n. 2, p. 177-191, dez. 2002.
- GENTIL, D. L. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. Instituto de Economia/UFRJ. Disponível em <[www.corecon-rj.org.br/ced/tese\\_previdencia\\_denise\\_lobato.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/ced/tese_previdencia_denise_lobato.pdf)>, 2006.
- GENTIL, D. & ARAUJO, V. L. Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? São Luís-MA: *Revista Políticas Públicas*, nº especial, out. 2012, pp. 71-86, 2012.
- \_\_\_\_\_. Mais além da macroeconomia de curto prazo. XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012a.
- IEDI. A Indústria em Março de 2013. Carta nº 570, mai. 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 16. Brasília: Ipea, 2008.
- \_\_\_\_\_. Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: o comportamento do investimento público em contexto de crise, em INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- \_\_\_\_\_. Emergência do desenvolvimento social. In: Ipea – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, Livro 10. Brasília: Ipea, 2010.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 20. Brasília: Ipea, 2011.
- \_\_\_\_\_. Produtividade no Brasil nos anos 2000-2009: análise das Contas Nacionais. Brasília, Comunicados do Ipea, nº 133; 3 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. Carta de Conjuntura nº 19, jun. 2013.
- KALDOR. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. An inaugural lecture*. In: KALDOR, N. Further essays on economic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. S. Paulo: Atlas, 1982.

- MEDEIROS, C.A. Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, disponível em <[www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riomedeiros.pdf](http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riomedeiros.pdf)>, 2004.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C. e ARAÚJO, E. *Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?* Porto de Galinhas, Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2012.
- SANTOS, C. H. & SILVA, A. C. M. Um panorama macroeconômico das finanças públicas. Mimeo, disponível em <[www.Ipea.gov.br/cursodimacccf/PDFs/Panorama\\_2010\\_primeira\\_versao\\_10\\_10\\_2010.pdf](http://www.Ipea.gov.br/cursodimacccf/PDFs/Panorama_2010_primeira_versao_10_10_2010.pdf)>, 2010.
- SANTOS, C. H. M.; COSTA, F. R. Uma metodologia de estimação da carga tributária bruta brasileira em bases trimestrais. *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, dez. 2008.
- PIVETTI, M. The principle of scarcity, pension policy and growth. *Review of political economy*, vol. 18, n° 3, 295-299, 2006.
- RIBEIRO, M. B. *Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão nº 1464, 2010.
- SALM, C.; SABOIA, J. & CARVALHO, P. G. M. *Produtividade na indústria brasileira: questões metodológicas e novas evidências empíricas*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n° 2, p. 377-396, 1997.
- TEIXEIRA, L. e ANGELI, E. A industrialização como estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil. Anpec. Disponível em <[www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)>, 2012.
- TORRES, R. e SILVA, H. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. Anpec. Disponível em <[www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)>, 2012.



## CAPÍTULO 3

### TRABALHO, POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

 *Projetos*  
para o Brasil



TIAGO OLIVEIRA

**SUBDESENVOLVIMENTO E MERCADO  
DE TRABALHO NO BRASIL:  
IMPASSES E DESAFIOS ATUAIS****INTRODUÇÃO**

Os avanços experimentados pelo mercado de trabalho brasileiro na última década e que, de certa forma, prosseguem até os dias de hoje, são inquestionáveis e enfeixam um movimento mais amplo que significou a reversão de um processo de desestruturação em curso desde o final do século passado. Naqueles tempos, de hegemonia da ideologia neoliberal, o baixo crescimento econômico associado a uma reestruturação produtiva poupadora de mão de obra, em um contexto de rápida e ampla liberalização econômica, trouxe consigo uma elevação sem precedentes das taxas de desemprego, uma redução do rendimento médio real dos trabalhadores, uma maior concentração da renda e um incremento substancial da informalidade.

Nos anos 2000, um cenário externo bastante favorável (até a *debacle* da economia mundial no final de 2008), a aceleração do crescimento econômico (sobretudo no quinquênio 2004-2008), e as políticas de estímulos à demanda e ao investimento (a exemplo da valorização do salário-mínimo, da ampliação do crédito, da expansão dos programas de garantia de renda da seguridade social e do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento), levaram a uma redução bastante expressiva das taxas de desemprego, ao aumento da formalização das relações de trabalho, a elevação, ainda que tímida, do rendimento médio real do trabalhador e a desconcentração da renda do trabalho.

Não por acaso, há um bom tempo o desemprego e as questões ligadas ao mundo do trabalho deixaram de figurar entre as maiores preocupações da sociedade brasileira, de governos e de acadêmicos não especialistas, situação bastante diversa da existente na década de 1990.

Entretanto, ao contrário do que pode sugerir à primeira vista algumas estatísticas mais usuais de mercado de trabalho, entende-se que, embora importantes, os avanços recentes nem de longe equacionam os desafios e os problemas atinentes ao mercado de trabalho brasileiro, posto que possuem raízes históricas e estruturais de difícil solução no curto e no médio prazo.

Deste modo, cabe perguntar: Quais são estes desafios? Quais problemas permanecem, não obstante os aludidos avanços alcançados nos anos mais recentes? As respostas a tais indagações podem ser tão diversas quanto sugere a variedade de escolas de pensamento existentes no campo das ciências sociais.

O objetivo do presente artigo é contribuir com esse debate. Para tanto, parte-se de um pressuposto básico: a estrutura produtiva e do mercado de trabalho brasileiro ainda guarda traços e características de economias subdesenvolvidas ou periféricas. Assim sendo, entende-se que a elucidação das relações econômicas, sociais e históricas existentes entre subdesenvolvimento e mercado de trabalho constitui-se em um ponto de partida fundamental para uma definição mais precisa dos problemas e dos desafios ligados ao mercado de trabalho brasileiro contemporâneo. Dessa forma, espera-se que as reflexões aqui presentes também sirvam de contribuição para a construção de políticas públicas de emprego, trabalho e renda mais efetivas.

Para tanto, o presente artigo compõe-se de mais três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, a preocupação principal da análise repousará sobre a definição e a caracterização, ainda que breve, do subdesenvolvimento. Em seguida, a análise será direcionada para o entendimento das relações entre subdesenvolvimento e mercado de trabalho. Por último, procurar-se-á evidenciar e refletir acerca dos principais problemas e desafios que ainda se defronta o mercado de trabalho brasileiro neste início do século XXI, não obstante os inegáveis avanços recentes.

## REVISITANDO O SUBDESENVOLVIMENTO

A expansão global do capitalismo originário inglês e a sua interação com as economias autóctones ensejou a emergência e o desenvolvimento de diferentes capitalismo.

Seguindo tipologia proposta por Celso Furtado<sup>1</sup>, a referida propagação do capitalismo em escala mundial assumiu fundamentalmente três direções. A primeira diz respeito ao avanço de uma economia capitalista no âmbito do continente europeu, particularmente em sua porção ocidental, no quadro das

1. A análise do subdesenvolvimento baseou-se, salvo menção contrária, nas reflexões realizadas por Celso Furtado (1961 (2009); 1967 (2000); 1978; 1980).

divisões políticas herdado da era mercantilista. Em seus traços mais gerais e a despeito das peculiaridades nacionais, este movimento seguiu de perto o modelo inglês de desenvolvimento capitalista. A segunda linha de desenvolvimento abarcou as regiões de baixa densidade demográfica e de características climáticas similares às europeias, num movimento de transferência de mão de obra, capital e técnicas. Neste caso, tais economias constituíram-se como fornecedoras de recursos naturais para a expansão econômica dos países desenvolvidos, em outras palavras, como meros prolongamentos da economia industrial europeia dominante.

A terceira frente de expansão do capitalismo abrangeu as regiões densamente povoadas, onde predominavam diferentes modalidades de organização socioeconômica, todas, porém, de caráter pré-capitalista. Assim, constituíram-se nestas regiões estruturas econômicas híbridas, marcadas por uma dualidade básica: de um lado, um sistema capitalista de produção, atuando com níveis de produtividade similares aos praticados pelos países desenvolvidos; de outro, sistemas de organização da produção enredados nas estruturas preexistentes de baixíssima produtividade. É a esta estrutura econômica híbrida ou dual, caudatária de um processo de expansão de uma economia industrial que se desenvolveu externamente, que corresponde o fenômeno do subdesenvolvimento.

É importante ressaltar, entretanto, que ao contrário do que pode induzir a terminologia utilizada, o caráter dualista da estrutura econômica subdesenvolvida revela antes uma “integração dialética” entre os setores “modernos” e “atrasados”, do que uma lógica de reprodução entre tais compartimentos totalmente independente uma da outra. Conforme Francisco de Oliveira: “de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’ (Oliveira, 1972 (2003), p. 32)”<sup>2</sup>.

Assim sendo, o subdesenvolvimento deve ser compreendido como um processo histórico autônomo, contemporâneo do surgimento e da expansão universal do capitalismo industrial, de sorte que não se constitui, necessariamente, como uma etapa que os países atualmente desenvolvidos vivenciaram em seu desenvolvimento econômico capitalista. Ou seja, “o ‘subdesenvolvimento’ é uma formação capitalista e não simplesmente histórica (Oliveira, (1972 (2003), p. 33)”.

2. Tal interpretação é compartilhada por Celso Furtado: “A palavra dualismo leva à confusão, pois parece sugerir que os dois modos de produção existem num mesmo espaço mas independentes um do outro, ou que o setor em atraso tende necessariamente a ser absorvido pelo mais dinâmico, vale dizer, o capitalismo. Ora, o que caracteriza o dualismo é exatamente a interdependência dos dois modos de produção, interdependência que responde pela tendência à perpetuação dos elementos pré-capitalistas (1967 (2000), p. 219, grifos no original)”.

Entretanto, é preciso deixar claro que o caráter subdesenvolvido de uma economia, refletido em sua dimensão estrutural, encontra-se entrelaçado com a manifestação de outros fenômenos. Entre eles, apresenta-se como de fundamental importância a assimilação de hábitos de consumo sofisticados, próprios da civilização industrial europeia, desacompanhada da implantação de técnicas produtivas capitalistas. Trata-se, na verdade, de uma dessimetria entre o sistema produtivo e a sociedade, para tomar emprestado a definição dada por Celso Furtado.

Esta dessimetria se alicerça em uma divisão internacional do trabalho que, em verdade, espelha os diferentes perfis de inserção externa das economias nacionais. De forma esquemática, têm-se, de um lado, os países que se notabilizaram pelo pioneirismo na adoção das técnicas capitalistas de produção e, que, por isso mesmo, puderam encampar uma especialização produtiva assentada nos segmentos econômicos portadores do progresso técnico, notadamente a indústria manufatureira. São os chamados países centrais. De outro lado, agregam-se os países de desenvolvimento tardio, chamados de “periféricos”, que, beneficiando-se de vantagens comparativas estáticas, promoveram uma especialização centrada na produção e na exportação de recursos naturais.

A relação comercial entre os dois polos do sistema está condicionada pela diferenciação estrutural existente entre eles: na periferia, ela é marcada pelo seu caráter especializado e heterogêneo. A primeira característica reflete a concentração de uma parcela expressiva de recursos produtivos no setor exportador de produtos primários de baixo custo; a segunda, expressa a coexistência de setores produtivos de produtividade bastante díspares, conforme já salientado anteriormente. Em oposição, as estruturas produtivas dos países centrais se notabilizam por serem diversificadas e homogêneas<sup>3</sup>.

Convém chamar a atenção para o fato de que a dinâmica do sistema centro-periferia atuou, ao longo de boa parte do século XX, no sentido de reproduzir e ampliar as desigualdades entre estes dois polos: as brechas de produtividade do trabalho e das rendas médias entre eles tenderam a se alargar com o passar do tempo, em sintonia com o processo de deterioração dos termos de intercâmbio que acometia as economias periféricas<sup>4</sup>.

3. A análise do sistema centro-periferia aqui apresentada apoia-se nas contribuições de Octávio Rodríguez (1981) e Raúl Prebisch (1949a (2011); 1949b (2011); 1951 (2011)).

4. Entende-se por deterioração dos termos de intercâmbio a diminuição do poder de compra de bens industriais por parte dos bens primários de exportação. Isto porque, ao longo dos ciclos econômicos, na crescente, os preços primários sobem de forma mais rápida do que os dos bens manufaturados. Na minguante, o contrário se observa, porém de modo mais intenso do que o verificado no primeiro movimento, de sorte que se promove o distanciamento entre os referidos preços, em desfavor dos primeiros. Ademais, se atenta para o fato que a renda média dos países periféricos cresceu em um ritmo menor que a produtividade do trabalho, conclui-se que não somente os países centrais retinham os frutos do progresso técnico gerados por suas economias, como também captavam uma parcela destes originada na periferia do sistema.

As causas fundamentais para a manifestação deste fenômeno repousam na presença de um excedente de mão de obra na produção primária das economias periféricas – em um cenário de imobilidade internacional da mão de obra – e a pressão por ele exercida sobre os salários pagos e, conseqüentemente, sobre os custos de produção, das atividades primário-exportadoras. Com efeito, a escassez relativa e o maior poder de organização dos trabalhadores dos países centrais ampliavam a rigidez salarial dessas economias, o que na prática significava a transferência para a periferia dos custos dos ajustes diante de uma conjuntura econômica recessiva. Adicionalmente, uma estrutura empresarial mais oligopolizada e especializada nas etapas mais avançadas dos processos produtivos, aumentavam o poder de defesa dos lucros por parte dos empresários dos países centrais.

Paralelamente, as disparidades de elasticidades impunham graves problemas de balanço de pagamentos ao desenvolvimento periférico. Com efeito, nos países centrais, a elasticidade-renda da demanda de importações de produtos primários era menor que a unidade, ou seja, a demanda por estes produtos crescia em ritmo inferior ao da renda. Isto porque o avanço do progresso técnico modificava a utilização dos insumos e os padrões de consumo. Por um lado, tal avanço contribuía para uma redução da participação das matérias-primas no valor final dos produtos e para a substituição de matérias-primas naturais pelas sintéticas. Por outro lado, favorecia uma oferta diversificada de produtos manufaturados e de serviços correlatos que, associados aos mecanismos de publicidade próprios de uma sociedade de consumo de massas, moldava os padrões de consumo das famílias, ampliando a participação destes em detrimento dos alimentos, à medida que a renda se elevava.

O contrário se dava na periferia, onde a elasticidade-renda da demanda de importações era maior que um. Nesse caso, contribuía para tanto, além da aludida perda de importância das matérias-primas na composição do valor final dos novos produtos industriais e da ascensão dos produtos sintéticos, a mimetização de padrões de consumo prevalentes nos centros por parte das elites da região e as necessidades de importações de produtos intermediários e de bens de capital, num quadro de aguda dependência técnica e tecnológica. Da combinação dessas disparidades de elasticidades resultaram os desequilíbrios comerciais as quais se submetem as economias periféricas.

Nesses termos, não restava alternativa aos países subdesenvolvidos senão uma mudança em seu modelo de desenvolvimento: tornou-se imperiosa a transição de um padrão de desenvolvimento para fora, ancorado na exporta-

ção de produtos primários, para um modelo de desenvolvimento para dentro, cujo eixo dinâmico da acumulação centrar-se-ia no setor industrial<sup>5</sup>. Somente por meio da industrialização, acreditava-se, seria possível absorver o excedente de população ativa, elevar os níveis de produtividade desta economia e conter os desequilíbrios externos, pavimentando, assim, uma via de desenvolvimento capaz de reter uma proporção maior dos frutos do próprio progresso técnico, condição *sine qua non* para a melhoria do bem-estar da coletividade. Em uma só frase: a industrialização seria o caminho obrigatório para a superação da pobreza e da dependência<sup>6</sup>.

Diante dessa realidade, a industrialização mediante substituição de importações constituiu-se, antes que necessária, a via de desenvolvimento possível para os países periféricos. Nesse sentido, a produção interna de bens industriais, antes importados, exigiu a limitação da importação destes bens, assim como os considerados de natureza supérflua, com o intuito de viabilizar as novas importações requeridas por este processo.

Com efeito, industrializar-se por intermédio de um programa de substituição de importações significava promover uma mudança estrutural em um duplo aspecto: em primeiro lugar, na estrutura produtiva, por meio da expansão das atividades industriais; e, em segundo lugar, na estrutura das importações, que, ao longo da industrialização, tendia a subordinar-se e adequar-se às necessidades deste programa.

Em um primeiro momento, a industrialização periférica centrou-se na produção de bens de consumo de elaboração simples, promovendo, desta forma, uma crescente diversificação horizontal à medida que o leque de produtos elaborados para o mercado interno de consumo se expandia. A produção interna de novos tipos de produtos inaugura um segundo momento para a industrialização periférica. A partir de então, o referido processo tende a se apoiar em bens de consumo duráveis, intermediários e, em algumas experiências nacionais, nos bens de capital, ampliando, não somente a diversificação horizontal, mas também o grau de complementariedade intersetorial e de integração vertical da estrutura industrial.

Tal processo, importante lembrar, veio acompanhado de uma internacionalização crescente das bases produtivas dos países periféricos, uma vez

5. A realidade dos fatos impôs a industrialização aos países periféricos: dentre os aspectos conjunturais, cabe destacar a eclosão de duas guerras mundiais e de uma grave crise econômica neste ínterim; no âmbito das questões estruturais, encontram-se a mudança do centro cíclico principal da Inglaterra para os Estados Unidos, cuja economia era submetida a uma maior proteção e padecia de um coeficiente de importações muito mais baixo que a primeira, e a paulatina substituição de produtos *in natura* por sintéticos. A convergência desses fatores, conjunturais e estruturais, acrescida da intervenção e do planejamento estatal do desenvolvimento, atuou no sentido de estimular a produção industrial interna, em detrimento das transações comerciais com o setor externo.

6. As observações sobre a industrialização periférica baseiam-se, além das obras já citadas, em Cardoso de Mello (1982(1998)) e Tavares (1982).

que as empresas transnacionais, detentoras das técnicas e das tecnologias modernas, tornaram-se um ator social vital para a expansão industrial na periferia. Com elas, além dos padrões de produção avançados, viram-se reforçados o grau de monopolização da economia e os padrões de consumo “à imagem e semelhança” dos países desenvolvidos.

Com efeito, ao cabo de aproximadamente meio século, as regiões subdesenvolvidas latino-americanas presenciaram, ainda que em ritmos e em extensões diferenciadas, uma transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, em muitos aspectos, similar à encontrada nos países desenvolvidos.

Entretanto, o desenvolvimento periférico não obteve êxito na promoção de estruturas socioeconômicas mais homogêneas, posto que a pobreza absoluta e a desigualdade de renda e de riqueza não somente não regrediram a patamares civilizados, como, por vezes, foram reforçadas. Isto ocorreu, de um lado, por problemas oriundos do próprio processo de industrialização, marcado por uma base técnica incompleta, uma articulação micro-macro problemática e desproporções setoriais importantes; por outro lado, devido a fatores de ordem social, ligados, fundamentalmente, à vigência prolongada de um regime de trabalho escravocrata e às vicissitudes da sua abolição, assim como à repartição profundamente desigual da propriedade da terra.

Em suma, a industrialização em condições de subdesenvolvimento, por ser retardatária<sup>7</sup>, se defrontou com obstáculos inéditos, a julgar pela experiência dos países de capitalismo avançado, dentre os quais destacam-se o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de intercâmbio. Um terceiro obstáculo reside na tendência ao desemprego/subemprego da força de trabalho, que será objeto de análise na seção que segue.

### SUBDESENVOLVIMENTO E MERCADO DE TRABALHO: TRAÇOS ESTRUTURAIS

O subemprego, ou a redundância de uma extensa parcela da mão de obra, para tomar emprestada a terminologia utilizada por Raúl Prebisch<sup>8</sup>, é um traço característico e expressão do subdesenvolvimento. Entende-se por

7. “Não basta, no entanto, admitir que a industrialização latino-americana é capitalista. É necessário, convir que a industrialização capitalista na América Latina é *específica* e que sua especificidade está duplamente determinada: *por seu ponto de partida*, as economias exportadoras capitalistas nacionais e, por seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização capitalista que chamamos retardatária (Cardoso de Mello, 1982 (1998), p. 104, grifos no original)”.

8. As duas expressões, além da noção de informalidade, são utilizadas de forma indistinta no presente artigo. Todas elas se referem a inserções ocupacionais marcadas pela baixa produtividade, salários reduzidos e pouca ou nenhuma regulação pública e/ou estatal das relações de trabalho.

redundante, a força de trabalho que, no curso do desenvolvimento, não é absorvida pelas camadas técnicas de produtividade e eficácia mais elevadas, permanecendo, portanto, ocupada em camadas técnicas inferiores, de produtividade e eficácia bastante reduzidas. Isso se deve ao fato das economias periféricas padecerem de uma insuficiência dinâmica que tolhe o seu potencial de acumulação e, dessa forma, impede uma absorção genuína da força de trabalho, ou seja, a níveis crescentes de produtividade, em um contexto de homogeneização da estrutura socioeconômica.

Nos países centrais, a propagação das técnicas produtivas capitalistas desenvolveu-se mediante uma superposição de novas camadas técnicas de produtividade e eficácia mais elevada que, por sua vez, foram absorvendo a mão de obra ocupada nas camadas pré-existentes, até eliminá-las, além do incremento da força de trabalho<sup>9</sup>. Desta forma, o movimento de expansão capitalista veio acompanhado por um aumento da produtividade e da diminuição dos seus desníveis setoriais, por uma generalização do assalariamento, pela ampliação dos salários e por uma queda das disparidades de renda.

Em uma perspectiva setorial, a adoção de tais técnicas pelas atividades agrícolas deu-se, *pari passu*, a uma aceleração vigorosa da acumulação de capital na indústria, o que viabilizou uma absorção genuína por parte deste último setor, e também dos serviços, da oferta de mão de obra formada pelos trabalhadores expulsos da agricultura e pelo crescimento demográfico.

Assim, o desenvolvimento econômico dos centros capitalistas atendeu as condições exigidas para que a superposição de camadas técnicas, ao longo do desenvolvimento econômico, se adequasse ao conceito de suficiência dinâmica:

Primero, que todo el incremento de la fuerza de trabajo, más la que se desplaza de capas técnicas de menor productividad y eficacia, se absorba genuinamente en capas técnicas de productividad y eficacia mayores; y, segundo, que los diferentes estratos acrecienten sus ingresos con tanta mayor intensidad cuanto más baja fuera su posición en la escala de ingresos. Dicho en otros términos, que mejore la relación de ingresos de abajo para arriba y se vayan corrigiendo progresivamente las grandes disparidades que caracterizan la insuficiencia dinámica (Prebish, 1976, p. 23).

9. De acordo com Eric Hobsbawm (1969), no início do século XX, as economias de industrialização avançada já haviam incorporado a maior parte da população economicamente ativa em setores econômicos de produtividade e salários mais elevados. Para este autor, explicam este fenômeno a emigração massiva vivenciada pelos países europeus no século XIX e, principalmente, o relativo arcaísmo tecnológico que marcou o desenvolvimento capitalista no aludido século, tornando-o altamente absorvente de mão de obra, incluindo a sua parcela não qualificada.

Em contraposição, o desenvolvimento periférico parte de uma estrutura socioeconômica caracterizada por uma vasta camada técnica pré-capitalista de produtividade extremamente reduzida e rendimentos ínfimos<sup>10</sup>, o que exige, para uma absorção plena da mão de obra, um esforço de acumulação muito maior do que o realizado pelos centros capitalistas em etapa histórica similar de desenvolvimento.

Deste modo, a baixa elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas e a modernização do setor primário, em um contexto de poucas mudanças nas estruturas agrárias, tendem, na periferia, a deslocar mão de obra para outras atividades econômicas. Na presença, contudo, de um processo de acumulação de capital incipiente, incapaz de absorver de forma genuína a mão de obra deslocada, promoveu-se uma expansão da força de trabalho redundante na agricultura e uma migração desta redundância para as áreas urbanas.

Diante desse cenário, constata-se que as economias periféricas não foram bem sucedidas na homogeneização das suas estruturas produtivas. Na etapa do desenvolvimento para fora, o processo de modernização permaneceu, em grande parte, restrito à agricultura exportadora e, portanto, com pouca capacidade de irradiação dos frutos do progresso técnico para os demais setores. Moldou-se, assim, uma estrutura marcada pela dualidade, manifesta em três planos distintos, porém irremediavelmente conectados, o setorial, o espacial e o social.

Com a industrialização e o início da etapa do desenvolvimento para dentro, houve uma relativa extensão do progresso técnico ao setor industrial e atividades correlatas, sem, contudo, transformar a totalidade da estrutura produtiva, ficando à margem desse processo uma parte relativamente extensa do tecido econômico, como a agropecuária não exportadora e outras atividades primárias, além de segmentos importantes dos serviços e do setor industrial, muitas vezes submetido a formas de produção artesanal ou semi-artesanal (Pinto, 1965).

Na verdade, advém com esta nova etapa do desenvolvimento periférico, antes que uma ruptura com a dualidade econômica herdada do período an-

10. Aqui, o contraste com a experiência histórica dos países desenvolvidos, herdeiros de um sistema econômico feudal, é flagrante: "Segundo a opinião corrente, a economia do feudo era um sistema fechado ou quase fechado. Mas não estava aí a sua principal característica, e sim no fato de que era uma economia fechada de nível relativamente elevado de consumo. As comunidades primitivas de dimensões idênticas – e que, como o feudo, eram economias fechadas, ou seja, de autoconsumo – apresentavam, via de regra, um nível médio de consumo mais baixo que o das comunidades feudais europeias. Os barões feudais conseguiram, com recursos locais, não só construir castelos, como também armar os seus homens para a guerra e manter um número quase sempre elevado de pessoas ociosas em torno de si. O excedente de produção que chegava às mãos do senhor feudal, mesmo dos pequenos, era relativamente grande se, se tem em conta que tinha esse excedente origem na apropriação direta de parte do fruto da produção de uma pequena comunidade. Ora, isto só foi possível porque era relativamente elevado o nível da técnica que prevalecia dentro do feudo (Furtado, 1961 (2009), p. 118 e 119)".

terior, a sua complexificação: a divisão entre camadas “modernas” e “tradicionais” torna-se menos nítida e mais acentuada, sem respeitar necessariamente os limites entre os setores econômicos. Ou seja, o moderno e o tradicional passam a conviver lado a lado na agricultura, na indústria e nos serviços. Nas palavras de Aníbal Pinto:

En verdad, en este cuadro, más que una dualidad, se perfila una extraordinaria “heterogeneidad histórica”, en que conviven unidades económicas representativas de fases separadas por siglos de evolución, desde la agricultura primitiva de subsistencia, a veces precolombina, a la gran planta siderúrgica o de automotores montada a “imagen y semejanza” de la instalada en una economía adulta (Pinto, 1965, p. 8).

Com efeito, a heterogeneidade estrutural da periferia é fruto de sua insuficiência dinâmica, ou seja, da incapacidade do seu aparelho produtivo em absorver, em camadas técnicas de produtividade e eficácia mais elevada, a força de trabalho deslocada das atividades agrícolas, bem como a parcela proveniente do seu próprio incremento. Deste modo, ao migrar para as cidades, estes trabalhadores vão se inserir produtivamente em uma gama variada de ocupações pouco organizadas, de produtividade muito baixa, mal remuneradas e à margem da regulação pública das condições de contratação/demissão, uso e remuneração do trabalho, concentradas, sobretudo, nos serviços pessoais não qualificados. O que promoveu, para utilizar as palavras de Aníbal Pinto (1984), uma “terciarização espúria” e uma “metropolização desmesurada”.

O desenvolvimento periférico, portanto, veio acompanhado do que pode ser avaliado como uma “deformação” de sua estrutura ocupacional. Esta se expressa em três frentes: primeiro, em uma diminuição bastante rápida da força de trabalho agrícola; segundo, na tendência decrescente do nível ocupacional na indústria, na construção e na mineração; e, por último, na expansão acelerada da absorção de mão de obra pelo setor de serviços, notadamente naqueles ramos de baixíssima produtividade (Prebisch, 1970 (1973))<sup>11</sup>.

11. As tendências apresentadas pelos mercados de trabalho dos países subdesenvolvidos, distintas das verificadas nos países de capitalismo avançado, alimentaram interpretações que viam no crescimento acelerado do setor de serviços uma expressão do seu “inchaço”. Francisco de Oliveira, entretanto, opõe-se a tais interpretações. De acordo com ele: “o crescimento do Terciário, na forma em que se dá, absorvendo crescentemente a força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos, faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil; não se está em presença de nenhuma ‘inchaço’, nem de nenhum segmento ‘marginal’ da economia”. Mais adiante, ele completa: “a razão básica pela qual pode ser negada a negatividade do crescimento dos serviços é que a aparência de ‘inchaço’ esconde um mecanismo fundamental da acumulação: os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, ‘mais-valia’ em síntese (Oliveira, 1972 (2003), p. 54-55 e 57)”.

Ademais, convém destacar a manifestação de um excedente estrutural de mão de obra ao longo do processo de desenvolvimento sob condições periféricas. De uma parte, este fenômeno se relaciona com a própria insuficiência dinâmica ao qual se encontram submetidas as economias periféricas, incapaz de absorver a mão de obra que se desloca para as cidades, assim como o seu crescimento demográfico. De outra parte, o excedente de mão de obra guarda relação com o perfil de intervenção do Estado brasileiro na questão social, marcado historicamente pelo seu alcance restrito (trabalhadores dos núcleos mais estruturados do mercado de trabalho) e pelo baixo valor dos benefícios, especialmente de aposentadorias e pensões, tornando-o pouco efetivo em termos de contenção da oferta de trabalho de crianças, adolescentes e idosos.

Em suma, a insuficiência dinâmica se manifesta...

...cuando aumenta la productividad o la eficacia por la incorporación de nuevas capas técnicas en toda o en gran parte de la economía, sin que el ritmo de acumulación de capital sea bastante para provocar el desplazamiento hacia arriba, tanto de la fuerza de trabajo ya ocupada como del incremento de ella en la medida necesaria para mejorar las relaciones de ingreso. Por el contrario, hay un claro fenómeno de deterioro que se manifiesta en las relaciones de los estratos inferiores con los de más arriba. Si la insuficiencia es muy seria, como suele suceder, queda fuerza de trabajo redundante o desocupada total o parcialmente (Prebisch, 1976, p. 23)<sup>12</sup>.

Não somente o subemprego e uma oferta abundante de mão de obra tornaram-se um subproduto indesejado do desenvolvimento periférico, mas também os elevados níveis de pobreza absoluta e de concentração da renda. O primeiro aspecto vincula-se mais diretamente, nos países subdesenvolvidos que foram exitosos em implantar estruturas industriais avançadas, à permanência de uma vasta extensão da força de trabalho submetida ao “atraso” representado pelas relações de produção mercantis, do que com a modernização industrial em si mesma. Desnecessário lembrar, no entanto, que a prevalência dos baixos salários no mercado de trabalho destes países, o que inclui seu segmento industrial, implicava, muitas vezes, na impossibilidade do atendimento pleno das necessidades básicas de reprodução da força de trabalho.

12. Com efeito, os seguintes fatores respondem pela insuficiência dinâmica das economias subdesenvolvidas: o ritmo acelerado de crescimento da força de trabalho; o patamar insuficiente de acumulação de capital associado ao consumo conspicuo das elites da região; a inadequação da tecnologia, expressa pela adoção de técnicas produtivas de elevada densidade de capital por pessoa ocupada; e, por fim, a natureza das relações comerciais entre centros e periferia. Não cabe nos limites deste artigo desenvolver cada um dos tópicos mencionados. Para uma leitura mais aprofundada destas questões, ver, especialmente, Prebisch (1949b (2011); 1963 (2000); 1976).

A concentração da renda, por seu turno, liga-se ao próprio modelo de desenvolvimento perseguido pelos países de industrialização tardia, reféns da necessidade de viabilizar economicamente a implantação de uma indústria produtora de bens de consumo duráveis, de elevado preço unitário comparativamente à remuneração média do trabalho prevalecente nestas economias (Cardoso de Mello e Belluzzo, 1982 (1998)). Além disso, a repressão política e, conseqüentemente, a construção de um sindicalismo com baixo grau de empoderamento, associado a uma imutabilidade da estrutura de propriedade, cujas origens de concentração remetem à formação histórica e social com raízes na colonização, ajudaram a pavimentar as vias para a concentração da renda no mundo subdesenvolvido.

Um mercado de trabalho subdesenvolvido notabiliza-se ainda pela ampla presença de vínculos empregatícios formais de curta duração, manifestação de uma alta rotatividade nos postos de trabalho. Esta é a expressão, antes de tudo, da incapacidade da regulamentação do trabalho erigida ao longo do desenvolvimento periférico em garantir patamares civilizados de estabilidade no emprego, facultando, assim, aos empregadores uma elevada flexibilidade para admitir, dispensar, remunerar e utilizar a força de trabalho.

Resultam daí trajetórias profissionais erráticas e marcadas pela incerteza, com elevada transição entre os segmentos organizados, cuja inserção praticamente se restringe aos postos de entrada das empresas, e não-organizados do mercado de trabalho. Assim sendo, configuram-se inserções ocupacionais marcadas por baixos salários (sancionados pelo baixo valor legal do salário-mínimo), por exigências educacionais mínimas e reduzidos investimentos em treinamento e qualificação (Baltar e Proni, 1996).

Em suma, os mercados de trabalho subdesenvolvidos apresentam como traços estruturais os seguintes aspectos: elevada heterogeneidade e presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão de obra, alta concentração da renda, baixos salários e elevada rotatividade dos postos de trabalho.

### SUBDESENVOLVIMENTO E MERCADO DE TRABALHO: SITUAÇÃO ATUAL

As transformações pelas quais o capitalismo vem passando desde meados dos anos 1960, e que atingiram seu auge na década de 1990, marcaram o fim do capitalismo regulado tal qual concebido no imediato pós-guerra. Paralelamente, na esteira do avanço do pensamento neoliberal, tais transformações alimentaram a ascensão de um capitalismo sob dominância financeira e livre de muitas das amarras impostas pela regulação pública e estatal estabelecidas no período anterior.

Nesse processo, foram redefinidas as estratégias empresariais e a dinâmica da competição intercapitalista, com o ocaso da empresa fordista e o estabelecimento de cadeias globais de valor e de redes internacionais de produção.

Como principal consequência, houve um reordenamento da geoeconomia mundial, com o deslocamento do poder econômico e financeiro em direção ao continente asiático, especialmente à China.

No Brasil, essas transformações ganharam fôlego somente nos anos 1990 e, principalmente, após a estabilização dos preços advinda com o Plano Real. Na década anterior, “perdida” sob vários aspectos, a crise da dívida externa, a inflação galopante, a necessidade de transferência de recursos reais para o exterior e a desorganização fiscal do setor público desestabilizaram o cálculo capitalista de longo prazo e inviabilizaram um crescimento econômico mais robusto e duradouro. As taxas de desemprego, embora bastante voláteis, em termos médios, não assinalaram um crescimento explosivo no período em questão, ainda que a informalidade tenha avançado, os rendimentos estagnados e a distribuição de renda se deteriorado. No campo político, o “novo” sindicalismo, de viés mais combativo, e a Constituição Federal de 1988, ao consolidar e ampliar direitos sociais, agiram na contramão dos ventos neoliberais, já em voga no mundo desenvolvido.

Porém, na década de 1990, a ascensão do neoliberalismo no Brasil é acachapante e, com ela, o questionamento do período desenvolvimentista. As críticas, em síntese, apontavam para os excessos de intervencionismo estatal e para o caráter introvertido e pouco competitivo da economia brasileira. A perda de ímpeto do crescimento econômico e a manutenção dos crônicos problemas sociais, afirmavam os adeptos do neoliberalismo, seriam as consequências naturais dos equívocos subjacentes ao modelo de desenvolvimento vigente no Brasil durante boa parte do século XX.

Dado o diagnóstico, esforços foram empreendidos no sentido de ampliar a liberalização dos mercados (o de bens e serviços, o financeiro e o de trabalho) e, assim, recuperar o protagonismo econômico destes. Com esse intuito, nos anos 1990, o receituário neoliberal recomendava uma rápida e ampla abertura comercial e financeira, privatizações em larga escala e uma nova regulação do mercado de trabalho, assentada na desregulamentação de direitos e na flexibilização das relações de trabalho.

Não obstante a aplicação de algumas políticas de corte neoliberal, os resultados de uma maneira geral foram bastante frustrantes, ainda que a inflação tenha sido reacomodada em patamares bastante baixos para os padrões brasileiros. Assim sendo, na década de 1990, o crescimento econômico foi apenas ligeiramente superior ao registrado nos anos 1980, ao passo que o mercado de trabalho sofreu um amplo processo de desestruturação, marcado, entre outros aspectos, por uma elevação sem precedentes das taxas de desemprego, pelo aumento da informalidade, pelo decréscimo do rendimento médio real dos trabalhadores e pela concentração (pessoal e funcional) da renda.

A partir dos anos 2000, houve uma inflexão nos campos político e econômico em relação à década precedente. Em termos políticos, ocorreu um enfraquecimento gradual do neoliberalismo como ideologia e receituário de políticas públicas, alimentado basicamente por um descontentamento com os resultados econômicos e sociais da década anterior; pela ascensão ao governo federal, em 2003, de uma coalização política liderada por um partido de centro-esquerda; e, por fim, e talvez mais importante, pela eclosão da crise financeira internacional no final de 2008.

No campo econômico, convém destacar a aceleração do crescimento do PIB, especialmente entre os anos de 2004 e 2008, acompanhada de uma inflação baixa e de uma dívida pública cadente, ainda que o ritmo do crescimento tenha se desacelerado consideravelmente a partir de 2011, com o recrudescimento da crise internacional.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, a ruptura com a trajetória dos anos 1990 é flagrante: as taxas de desemprego se reduziram substancialmente e de forma generalizada; a criação de empregos formais atingiu patamares inéditos, reduzindo a participação (relativa e absoluta) da informalidade; o rendimento médio real do trabalho cresceu, ainda que de forma tímida; e, por fim, houve uma queda acentuada da concentração da renda e um aumento da participação dos salários na renda nacional.

A melhora do cenário econômico e do mercado de trabalho foi resultado, por um lado, de um quadro externo mais favorável (até o final de 2008) e, por outro, da promoção de políticas de estímulos à demanda e de impulso aos investimentos. No primeiro caso, destacam-se a ampliação substancial do crédito; a política de valorização do salário-mínimo, o fortalecimento dos programas de garantia de renda da Seguridade Social, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Bolsa-Família e, com a agudização da crise, a desoneração de impostos sobre bens de consumo. No tocante aos investimentos, vale ressaltar as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e do plano Brasil Maior que, entre outros aspectos, reúne um conjunto de medidas de desonerações de investimentos e de exportações.

Convém lembrar, entretanto, que o tripé da política econômica herdado do final da década de 1990, formado por altas taxas de juros, câmbio valorizado e superávit primário, não sofreu alterações substantivas nos anos 2000. Tal fato só veio a ocorrer a partir de 2011, com a implementação do que se convencionou chamar de “nova matriz econômica”, composta por taxa de juros mais baixa, taxa de câmbio mais desvalorizada e política fiscal anticíclica.

Da perspectiva do desenvolvimento, portanto, pode-se afirmar que os anos 1980, ao interromper o processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro em curso desde a década de 1930<sup>13</sup>, e os anos 1990, ao aprofundar os seus traços estruturais, reforçaram a condição de subdesenvolvimento da economia brasileira, ao passo que essa tendência foi em alguma medida revertida a partir dos anos 2000.

Isto não significa, de forma alguma, que o mercado de trabalho brasileiro tenha adquirido, no período recente, características similares às verificadas nos países de capitalismo avançado. Os traços estruturais próprios de mercados de trabalho subdesenvolvidos, elencados na seção anterior, continuam presentes e em extensão ainda preocupante, o que apenas reforça a necessidade de aprofundar as reflexões a esse respeito, dentro do contexto das transformações do capitalismo contemporâneo.

Nesse sentido, é preciso chamar a atenção para o caráter altamente heterogêneo da estrutura econômica e do mercado de trabalho brasileiro atual, dada a sua importância para a permanência dos altos níveis de pobreza e de desigualdade, assim como para a profusão de ocupações de baixa qualidade que marca o dinamismo recente do mercado de trabalho brasileiro.

A aludida heterogeneidade produtiva se manifesta por meio da diferença relativa de produtividade entre as grandes empresas e as de menor porte. De acordo com a Cepal (2010), a produtividade de uma microempresa no Brasil equivale a apenas 10% da verificada na grande empresa. Nos países desenvolvidos, como França e Alemanha, esses valores correspondem a, respectivamente, 71% e 67%. Os diferenciais de produtividade apresentados pelas pequenas e médias empresas em relação às grandes também são significativamente mais acentuados do que os registrados nos países avançados.

A elevada heterogeneidade entre setores e empresas, alerta a Cepal (2010), associada a uma especialização produtiva em setores intensivos em recursos naturais, têm tornado o tecido produtivo das economias latino-americanas pouco propenso a difundir os incrementos de produtividade advindos do progresso técnico, o que tem ampliado, no período recente, a brecha de produtividade existente entre a América Latina e os Estados Unidos.

As reflexões de Infante (2011) apontam nessa mesma direção. Segundo ele, entre 1960 e 2007, houve, na América Latina, uma concentração da

13. O processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro foi muito mais uma decorrência do elevado dinamismo econômico característico do período de industrialização do país (1930-1970), do que propriamente de uma atuação favorável do Estado brasileiro. Bem pelo contrário, ao restringir a atuação sindical, ao permitir aos empresários uma liberdade ampla de determinação dos padrões de contratação e demissão, de remuneração e de uso do trabalho, e ao rebaixar o poder de compra do salário-mínimo, por exemplo, o Estado atuava em desfavor do referido processo.

produção no estrato moderno da economia, ao passo que a sua capacidade de absorção de mão de obra permaneceu baixa. Nesse mesmo período, dada a deterioração do estrato intermediário (perda de participação na produção e no emprego), reforçou-se a concentração dos empregos no estrato de mais baixa produtividade. Em uma só frase, aprofundou-se o grau de heterogeneidade estrutural do conjunto da economia latino-americana. Vale destacar que o quadro geral apresentado não assinalou alterações substanciais no período mais recente (1990-2008)<sup>14</sup>.

De forma semelhante, no Brasil, dados apresentados por Pochmann (2013) indicam que, em 2009, os setores econômicos de mais alta produtividade respondiam por pouco mais da metade (51,2%) da riqueza nacional, enquanto que absorviam tão somente 17,5% da força de trabalho. Situação inversa caracterizava os setores de mais baixa produtividade: de um lado, pequena participação no PIB (13,7%) e, de outro, alta capacidade de absorção de mão de obra (40,5%).

Nessa perspectiva, a análise do período recente permite a identificação de duas trajetórias distintas: entre 1985 e 1998, observa-se uma ampliação da participação dos setores de alta produtividade no PIB (de 49,7% para 57,0%) e uma redução da sua importância relativa em termos de geração de postos de trabalho (de 16,1% para 13,9%). Na outra ponta, os setores de baixa produtividade diminuíram a sua participação no PIB (de 12,6% para 9,5%) e, ao mesmo tempo, assinalaram uma ampliação da sua capacidade de absorção de força de trabalho (de 43,9% para 46,9%).

Entre 1998 e 2009, porém, a referida trajetória sofre uma inflexão importante: os segmentos econômicos de alta produtividade perdem peso no PIB (de 57,0% para 51,2%) e ampliam sua importância na criação de novas ocupações (de 13,9% para 17,5%), ao passo que os de baixa produtividade assinalam um comportamento oposto, marcado por uma maior participação no PIB (de 9,5% para 13,7%) e menor importância relativa no que se refere à geração de postos de trabalho (de 46,9% para 40,5%). Ainda assim, em 2009, quatro em cada dez trabalhadores brasileiros encontravam-se em atividades econômicas consideradas de baixa produtividade.

A importância da promoção de políticas que busquem uma maior convergência produtiva pode ser evidenciada por meio das estatísticas apresentadas por Infante (2011) para um conjunto de 17 países da América Latina e Caribe. De acordo com este autor, uma elevada heterogeneidade estrutural tende a estar correlacionada positivamente com o grau de incidência da

14. Resultados semelhantes podem ser encontrados em Cepal (2012).

pobreza, com a abertura ao comércio exterior e com a volatilidade do crescimento econômico. Por outro lado, a heterogeneidade estrutural se mostra relacionada de forma inversa com o PIB *per capita* e o PIB por ocupado, com o crescimento econômico e com o aumento da produtividade. Porém, não foi possível diagnosticar uma associação clara entre heterogeneidade estrutural e desigualdade de renda.

Em suma, países que apresentam uma estrutura produtiva mais homogênea registram níveis de crescimento econômico mais elevado e menos volátil, uma expansão mais acelerada do PIB *per capita* e do PIB por ocupado, incrementos mais substanciais da produtividade, uma menor abertura ao comércio exterior e patamares mais baixos de incidência da pobreza.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, a convergência produtiva tende a gerar empregos de remuneração mais elevada, de maior proteção social, com níveis mais altos de estabilidade ocupacional e de maiores requisitos educacionais; em outros termos, empregos de maior qualidade, sem os quais as políticas de qualificação perdem muito da sua efetividade.

Convém frisar ainda que tais diferenciais de produtividade se reproduzem territorialmente, o que significa, na prática, o reforço de desigualdades regionais historicamente constituídas na região.

Com efeito, a heterogeneidade estrutural presente nos países subdesenvolvidos favorece a reprodução em um grau acentuado da informalidade no mercado de trabalho, aqui entendida como inserções ocupacionais que ocorrem à margem do arcabouço legal de regulação do trabalho no Brasil e/ou que se notabilizam por uma separação não muito nítida entre propriedade dos meios de produção e exercício da atividade laboral. Apesar de não constituírem um universo homogêneo, as ocupações informais têm como traço comum a precariedade e a fragilidade dos seus vínculos empregatícios.

A dinâmica do capitalismo contemporâneo, assim como as transformações pelas quais vêm passando a economia brasileira desde os anos 1990 têm redefinido, no entanto, a própria manifestação do fenômeno da informalidade. Para Cacciamali (2000), trata-se de um *processo de informalidade*, que se vincula a outros processos em curso atualmente como a reestruturação produtiva, a expansão internacional dos mercados financeiros, a internacionalização e maior abertura das economias e a desregulamentação dos mercados. É nesse contexto que são criadas e recriadas novas modalidades de inserções ocupacionais informais.

Nesses termos, pode-se falar em uma “nova informalidade” em sintonia com a dinâmica e configuração do capitalismo contemporâneo, que, em verdade, associa-se com a “velha informalidade” e com o segmento formal da economia, tornando o fenômeno ainda mais complexo e de difícil superação. No

rol de manifestações da “nova informalidade”, Krein e Proni (2010) destacam as seguintes situações ocupacionais: as relações de emprego disfarçadas sob a forma de pessoas jurídicas, as falsas cooperativas, a terceirização (nas modalidades “trabalho informal no domicílio” e “relação de emprego triangular”), falsos voluntários do terceiro setor, trabalho estágio, autônomo proletarizado e contratação por prazo ou tempo determinado.

Conforme indicado na seção anterior, o excedente estrutural de mão de obra é um traço característico de um mercado de trabalho subdesenvolvido como o brasileiro. Não obstante a queda acentuada do desemprego no período recente, ainda existem no país cerca de 6,7 milhões de pessoas economicamente ativas na condição de desempregada. Se somado a esse contingente a parcela da população que se encontra em formas disfarçadas de desemprego, como o exercício do trabalho precário ou em situação de desalento, a dimensão do problema adquire contornos ainda maiores. É importante atentar para o fato de que o desemprego atinge de forma diferenciada os distintos estratos da força de trabalho, assim como as regiões geográficas do país. Nesses termos, o desemprego é mais recorrente entre a população jovem, as mulheres, os negros e os trabalhadores com menor nível de instrução. Ademais, a taxa de desocupação variava, em 2011, entre as unidades da federação, de um patamar mínimo de 3,2%, em Rondônia, a um máximo de 12,9%, no Amapá.

Por fim, os avanços recentes vivenciados pelo mercado de trabalho brasileiro não lograram êxito em diminuir a alta rotatividade nos postos de trabalho. Bem pelo contrário, de acordo com o Dieese (2011), a rotatividade evoluiu de 34,5%, em 2001, para 37,28% em 2010. Isto significa que de cada 100 contratos de trabalho celebrados, aproximadamente 37 se referem à reposição de trabalhadores previamente desligados do seu vínculo de emprego. A situação se apresenta de forma ainda mais crítica nos setores da construção civil (taxa de rotatividade de 86%, em 2009), agrícola (74%) e comércio (42%).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira década deste século inaugurou uma nova trajetória para os principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro, especialmente a partir de 2004. Desde então, registrou-se um movimento de queda acentuada do desemprego, de ampliação da formalização das relações de trabalho, de crescimento do rendimento do trabalho e de desconcentração da renda. A crise internacional em 2008 e a sua agudização posterior não foram suficientes para reverter substancialmente o referido quadro.

Entretanto, procurou-se demonstrar ao longo do texto que as características e os problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro, ainda que

possam ter sido atenuados no período recente, estão longe de serem equacionados a contento.

Assim sendo, o mercado de trabalho, em sintonia com a estrutura econômica, padece de uma elevada heterogeneidade, cuja manifestação mais evidente reside na proliferação de inserções ocupacionais e de relações de trabalho informais, ainda que estas tenham assumido uma nova feição na esteira das transformações do capitalismo contemporâneo.

Associados a estes fenômenos, reproduzem-se no mercado de trabalho brasileiro ocupações mal remuneradas e de elevada rotatividade, o que contribui para um alto patamar de concentração da renda. Além disso, a queda significativa das taxas de desemprego, ainda subsiste um amplo excedente de mão de obra, que termina por reforçar os demais elementos estruturais do mercado de trabalho.

Nesse contexto, a superação do quadro acima descrito exige políticas públicas que não se restrinjam aos limites do mercado de trabalho. Como se sabe, o funcionamento deste mercado é condicionado pela dinâmica da acumulação capitalista, que, por sua vez, responde a estímulos advindos dos preços macroeconômicos (taxas de juros e de câmbio) e, principalmente, das políticas industriais, de inovação tecnológica e de inserção externa da economia nacional.

Com efeito, pensar em alternativas de políticas públicas que apontem para mudanças estruturais do mercado de trabalho brasileiro significa, a rigor, debater o padrão de desenvolvimento nacional e seus impactos sobre a estrutura produtiva e a inserção externa do país.

Obviamente, tal discussão não pode ser feita de modo minimamente satisfatória nos limites deste espaço. Porém, entende-se que é de fundamental importância que o referido padrão de desenvolvimento tenha como um dos seus eixos centrais um projeto de “reindustrialização” da economia brasileira, sem o qual a geração de postos de trabalho de qualidade ficará bastante comprometida.

O necessário e inadiável fortalecimento do Sistema Público de Emprego, por sua vez, deve ser pensado dentro desse contexto. Ou seja, o seu papel de proteção ao trabalhador e de aumento da eficiência do mercado de trabalho só terá algum resultado positivo caso as políticas que o compõem, notadamente as de intermediação de mão de obra, qualificação e seguro-desemprego, possam se beneficiar de um ambiente macroeconômico e de desenvolvimento favorável.

A título de conclusão, elenca-se abaixo um conjunto de medidas que, acredita-se, pode mitigar os problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro:

■ **Fortalecimento do Estado social e flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal**, com o intuito de gerar mais e melhores postos de trabalho, notadamente nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência social;

■ **Reforma agrária**, com o objetivo de gerar emprego e renda no campo e evitar o êxodo rural;

■ **Desconcentração da renda**, como meio de impulsionar a geração de postos de trabalho nos serviços pessoais e nos pequenos negócios;

■ **Regulamentação do § 4º do Artigo 239 da Constituição Federal**, que dispõe sobre a contribuição adicional por parte das empresas que apresentam índices de rotatividade da força de trabalho superiores ao índice médio do seu setor de atividade;

■ **(Re)adoção da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, que trata da garantia do emprego contra a dispensa imotivada ou arbitrária;

■ **Redução da jornada de trabalho** para 40 horas semanais, sem redução salarial e, regulamentação da utilização de horas extras, como forma de reduzir o desemprego e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAR, Paulo e PRONI, Marcelo. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão de obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa e MATTOSO, Jorge (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado?* Scritta, São Paulo, 1996.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, (14): 153-174, jun. 2000.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1982). *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas, SP: IE-Unicamp, 1998.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel e BELLUZZO, Luiz Gonzaga (1982). Reflexões sobre a crise atual. In: COUTINHO, Renata e BELLUZZO, Luiz Gonzaga (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

CEPAL. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

CEPAL. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. (LC/G.2525), Santiago de Chile, 2012.

- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011.
- FURTADO, Celso (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- FURTADO, Celso (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1980.
- HOBBSAWM, Eric. La marginalidad social en la historia de la industrialización europea. *Revista Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires, vol. V, n° 2, jul. 1969.
- INFANTE, Ricardo. Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008. In: INFANTE, Ricardo (Org.). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, 2011.
- KREIN, José Dari e PRONI, Marcelo. *Economia informal: aspectos conceituais e teóricos*. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2010. Série Trabalho Decente no Brasil, Documento de Trabalho n° 4.
- OLIVEIRA, Francisco (1972). *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PINTO, Aníbal. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, n° 125, 1965.
- PINTO, Aníbal. Metropolización y tercerización. Malformaciones estructurales en el desarrollo latino-americano. *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago do Chile, dez. 1984.
- POCHMANN, Marcio. *Subdesenvolvimento e trabalho*. Debates Contemporâneos, vol. 10. São Paulo: LTR, 2013.
- PREBISCH, Raúl (1949a). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas [Manifesto Latino-Americano]. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

- PREBISCH, Raúl (1949b). Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- PREBISCH, Raúl (1951). Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: GURRIERI, Adolfo (org.). *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- PREBISCH, Raúl (1963). Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- PREBISCH, Raúl (1970). *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- PREBISCH, Raúl. Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, nº 1, primer semestre, 1976.
- RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.
- TAVARES, Maria da Conceição Tavares. Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos. *Política económica*, México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1982.

ANTONIO IBARRA

**MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO:  
IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS E  
PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO NA  
PERSPECTIVA DA AGENDA  
SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA<sup>1</sup>****INTRODUÇÃO**

A sociedade brasileira passou por fortes transformações na última década. Algumas oportunidades foram concretizadas graças à “janela demográfica” que se abriu em meados da última década. Outras transformações foram garantidas pelo conjunto de ações e programas das distintas esferas federais. Além dos efeitos macroeconômicos que permitiram um crescimento da economia brasileira, algumas políticas específicas adotadas permitiram ao país crescer distribuindo renda. Não se trata apenas da integração de programas de transferência de renda, mas de políticas pontuais demandadas há muito pela sociedade civil.

Este artigo procura discutir algumas questões referentes ao mercado de trabalho brasileiro frente à construção de uma agenda social-desenvolvimentista e, portanto, não poderia estar isolada em relação a um conjunto de políticas sociais que contribuíram para a melhoria nos indicadores sociais brasileiros na última década. Além de apontar os desafios, o artigo procura delinear propostas que possam fortalecer a proteção social no Brasil.

Apesar da acelerada formalização no mercado de trabalho nos últimos anos, o país ainda conta com cerca de 40% de seus trabalhadores na informalidade. Os esforços de fiscalização para assegurar que as empresas não contratam trabalhadores sem registro é fundamental para o desenvolvimento do país, mas requerem novos quadros com ações mais extensas no mercado laboral. O país precisa pensar em contratações de fiscais do trabalho, com remuneração digna, assegurando sua proteção principalmente nas ações em áreas rurais.

1. O autor agradece os comentários e sugestões de Ana Fonseca, Daniel Biagioni e de Laender Valério Batista.

Levando em consideração apenas os empregados celetistas, que totalizam cerca de quatro em cada cinco trabalhadores formais no país, o tempo médio de emprego formal no Brasil é menor que 3,5 anos<sup>2</sup>. Esse patamar está bastante distante dos países europeus, onde a média é de 10 anos: o país encontra-se longe de alcançar patamares que se aproximem. Até os Estados Unidos da América, onde o tempo médio de emprego é de cinco anos, considerado como flexível na regulação do mercado de trabalho, permanece acima da média brasileira.

Segundo estudos recentes do Dieese (2011, 2013), os índices de rotatividade apresentam trajetórias ascendentes no comportamento pró-cíclico da economia. Cerca de um terço de todos os contratos formais de trabalho são rompidos, conforme verificado na última década. Mesmo com um crescimento da participação do desligamento a pedido do empregado (passou de 15,8% para 24,6% no total de desligamentos), a demissão imotivada – sem justa causa – encontra uma média na década de 51,6%, ou seja, mais da metade de todos os contratos rompidos. Em termos absolutos, passamos de 6,7 milhões de demissões imotivadas para 11,6 milhões em 2011.

O enfrentamento do subdesenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro no sentido da distribuição da riqueza nacional requer uma ampliação do papel do Estado na regulação e fiscalização das relações trabalhistas, assegurando o financiamento de políticas públicas para assegurar a proteção social efetiva dos trabalhadores, mas também não prescinde da reforma sindical que permita a criação de organizações mais representativas. A crise internacional e a globalização têm colocado empecilhos neste sentido, enfraquecendo as organizações sindicais no mundo inteiro.

No cenário atual brasileiro se discute a desatualização da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), vigorando desde 1943. Se logicamente a legislação trabalhista se encontra inadequada a novas formas de trabalho que surgiram, principalmente nas décadas mais recentes, não se pode abrir mão de direitos e conquistas asseguradas até o momento. Os empresários querem “flexibilizar” as leis trabalhistas tomando como pressuposto que há uma rigidez na regulação do mercado de trabalho brasileiro. Se isso fosse verdadeiro, no entanto, certamente não teríamos taxas de rotatividade como a que apresentamos neste artigo e, que tem como fonte um estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), utilizando os dados públicos do Ministério do Trabalho e Emprego. Apenas a título ilustrativo, devemos refletir porque o país teve em 2011 um total de 24,7 milhões de contratos rompidos no mercado de trabalho formal.

2. Considerando os anos de 2009 a 2011 (Rais/MTE).

Alguns setores da economia foram recentemente beneficiados por desonerações (folha de pagamento) e renúncias tributárias (Simples Nacional) que pesam no orçamento público e atingem a proteção assegurada aos trabalhadores. O momento de discussão desses e de outros pontos é crucial para evitar que o desenvolvimento econômico e social que se quer não destrua conquistas antigas e outras mais recentes dos trabalhadores.

Neste sentido, certamente a maior conquista lograda junto às Centrais Sindicais foi a política de valorização do salário-mínimo. Essa política foi a grande responsável por retirar milhões de pessoas da situação de pobreza nos últimos anos, assegurando uma melhoria na distribuição de renda no país, ainda muito aquém do que desejamos, mas promovendo um pontapé inicial de grande relevância. Na crise econômica global que predomina nos últimos anos, foi essa política que garantiu que o Brasil não fosse tão afetado quanto outros países no continente e além-mar.

Se por um lado há uma necessidade de redução dos custos para garantir a competitividade das empresas brasileiras no exterior, vivemos uma situação onde há falta de investimentos em inovação que poderiam alavancar novos rumos na agenda social-desenvolvimentista. Por um lado os empresários reclamam dos elevados custos trabalhistas, onde incorporam nesses custos, recursos que são conquistas dos trabalhadores e parte integrante da remuneração dos trabalhadores e não encargos trabalhistas (13º salário, descanso semanal remunerado, férias etc).

Este artigo procura aprofundar os temas acima, mas refletindo sobre as possibilidades de construir uma nação com empregos de qualidade e garantia de distribuição de renda para a população, incluindo os direitos de proteção social de forma abrangente e não pensando apenas nas políticas voltadas para o mercado de trabalho.

A primeira seção deste artigo foca na questão da rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro. A segunda seção trata da proteção social dos trabalhadores, observando o comportamento dos programas de Seguro Desemprego e do Abono Salarial, também conhecido como 14º salário. Por fim, apresenta-se uma proposta, dentre as modificações recentes em discussão no país, no sentido de integrar as políticas laborais com as demais políticas sociais de forma a garantir uma proteção social ampliada no âmbito federal.

## **EMPREGO FORMAL NO BRASIL**

Através dos dados apresentados na Tabela 1 observa-se que o número de vínculos formais, celetistas e estatutários, teve um crescimento de 61,5% entre 2002 e 2011, ou seja, 17,6 milhões de postos de trabalho foram gerados

ou formalizados nesse período. Seria notícia maravilhosa, não viesse acompanhada do volume de contratos rompidos (desligamentos) que tiveram um crescimento de 101,4%.

A Tabela 1 também permite deduzir que em todos os anos selecionados entre 30 e 35% do total de vínculos existentes em cada ano foram contratos rompidos. Esses percentuais demonstram que ainda existe um espaço significativo no caminho da formalização se o país contasse com empregos de qualidade, que promovessem aumento na produtividade para as empresas e melhores salários para os trabalhadores.

**Tabela 1**

**Evolução dos vínculos no mercado de trabalho formal no Brasil**

Brasil, 2002 a 2011

Ano	Vínculos		Total de vínculos
	Desligamentos	Ativos em 31/12	
2002	12.243.952	28.683.913	40.927.865
2003	12.424.235	29.544.927	41.969.162
2004	13.276.334	31.407.576	44.683.910
2005	14.418.482	33.238.617	47.657.099
2006	15.545.778	35.155.249	50.701.027
2007	17.041.703	37.607.430	54.649.133
2008	20.264.853	39.441.566	59.706.419
2009	19.919.350	41.207.546	61.126.896
2010	22.678.947	44.068.355	66.747.302
2011	24.660.494	46.310.631	70.971.125

Fonte: RAIS (MTE). Elaboração do autor.

Em termos setoriais quem perdeu na participação relativa foram: a indústria de transformação, que empregava 18,2% dos vínculos ativos em 31 de dezembro de 2002 e passou para 17,5% em 2011. A Administração Pública também perdeu terreno, com 23,7% e 19,7% respectivamente, bem como a Agricultura (4,0% para 3,2%). Por outro lado, houve expansão na participação relativa dos seguintes setores de atividade econômica: Serviços (32,0% em 2002 para 33,2% em 2011); Comércio (16,8% para 19,0%, respectivamente) e Construção Civil (3,9% para 5,9%).

## INFORMALIDADE

A formalização do emprego no Brasil nos anos recentes contribuiu para uma melhoria no panorama social brasileiro, expandindo a força de traba-

lho, mas o país ainda conta com um percentual elevado de trabalhadores sem carteira de trabalho e trabalhadores por conta própria – 15% e 21% dos ocupados, respectivamente. Destaca-se que no primeiro grupo os percentuais em atividades agrícolas e não-agrícolas é muito próximo, enquanto os conta próprias agrícolas representam 30% dos ocupados nesse setor, segundo os dados de 2011<sup>3</sup>. Nesta conta ainda podem ser acrescidos os trabalhadores não-assalariados (na produção para o próprio consumo, na construção para o próprio uso e os trabalhadores não remunerados), que totalizam outros 7% dos ocupados.

A falta de proteção social a esses trabalhadores é preocupante e merecem ser destacadas dentro de um escopo de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mas também dentro do conjunto de outras políticas sociais brasileiras, como as transferências de renda. A falta de oportunidades a empregos de qualidade para a camada mais pobre da população se tornou evidente com o crescimento da formalização apesar dos avanços logrados com a política de valorização do salário-mínimo.

Estudo recente do Banco Mundial (Andrade, Bruhn e McKenzie, 2013) sobre a formalização de estabelecimentos informais em Minas Gerais demonstrou que mesmo com quatro formas de intervenção do poder público no sentido de estimular a formalização, os impactos após quase dois anos foi praticamente nulo. As quatro formas se resumem em tratamento comunicativo, tratamento contábil grátis, tratamento de fiscalização direta e tratamento de fiscalização indireta (por vizinhança). Em nenhum dos casos houve aumento da formalização, mas a fiscalização permitiu que se avançasse na obtenção de licenças municipais.

Neste sentido, os esforços do projeto “Redução da informalidade por meio do diálogo social”, projeto do Dieese com apoio de diversas instituições de trabalhadores (centrais sindicais, ANFIP, Contag), governamentais (Ipea, MPS, MTE), internacionais (BID e OIT), além da Fundação Banco do Brasil, tem sido mais exitosos. Tem por objetivo contribuir para a elaboração de novas políticas e formas de intervenção transformadora. A novidade está na criação de espaços para o diálogo social envolvendo trabalhadores, empregadores e o poder público, levando em conta a incidência da informalidade em setores como o comércio, construção civil, confecções e o setor rural. A metodologia busca enfrentar questões historicamente arraigadas no tipo do desenvolvimento brasileiro e a necessidade de construir, mediante os esforços

3. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

de todos os atores sociais, uma sociedade em que todos disponham de direitos e proteção social, estendendo o exercício da cidadania<sup>4</sup>.

As políticas voltadas para a economia popular e solidária estimulam a formalização, mas ainda falta integração entre seus participantes para permitir um ganho de escala. Os microempreendedores individuais (MEI) têm sido frequentemente citados como casos de sucesso, expandindo sua ação desde 2009 e atingindo 2.976 mil trabalhadores segundo o Ministério da Fazenda (MF, 2013). É importante, no entanto, obter mais dados referentes à continuidade na contribuição desse público. Teme-se que após um período, eles optem por deixar de contribuir em função de motivações conjunturais.

### SALÁRIO-MÍNIMO

Nos últimos anos vem melhorando a distribuição pessoal de renda no Brasil. Esse comportamento pode ser atribuído principalmente ao desempenho positivo do mercado de trabalho, mas também às políticas de transferência de renda, destacadamente as aposentadorias e pensões, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF). Tanto no que tange ao mercado de trabalho quanto às aposentadorias, pensões e ao BPC, a política de valorização do salário-mínimo tem papel decisivo nessa empreitada. Desde 2004, as centrais sindicais lançaram a campanha que após dois anos logrou definir as regras de reajuste do salário-mínimo até 2015. A regra de reajuste do salário-mínimo estabelecida partiu do acordo entre as centrais sindicais e o governo federal, e toma por base a reposição da inflação acrescida da taxa de crescimento real do PIB de dois anos anteriores.

Considerando um patamar de inflação que vem sendo seguido, em janeiro de 2014, teremos tido um aumento real do salário-mínimo de 92,5% desde janeiro de 2003. Em termos práticos, em onze anos o salário-mínimo praticamente duplicou em termos reais. Como o salário-mínimo afeta diretamente as aposentadorias e pensões, além dos trabalhadores ativos e tem um efeito farol para os demais salários, pode-se concluir que o principal instrumento de redistribuição de renda no Brasil nos últimos anos foi a valorização do salário-mínimo.

Um dos efeitos da política de valorização do salário-mínimo foi observado durante o ano de 2009, quando a crise econômica mundial se assentava. Naquele ano, o seu valor apresentou um crescimento real de 7,2%, contribuindo para minorar os efeitos da crise. Devemos recordar que em termos

4. Ver <[www.dieese.org.br/projetos/informalidade.html](http://www.dieese.org.br/projetos/informalidade.html)>.

de políticas públicas houve um aumento do número de parcelas do Programa seguro-desemprego para os setores mais afetados pela crise internacional em cada Unidade da Federação. Essa decisão só foi possível graças à intervenção junto ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), entidade gestora do referido programa, onde as Centrais Sindicais tiveram papel decisivo.

Assegurar apenas o crescimento da economia brasileira não garante que se sustente uma redistribuição da riqueza. Precisamos assegurar mecanismos que sirvam para redução das desigualdades brasileiras – regional, educacional, da renda, de acesso a oportunidades. Não resta dúvida que a valorização do salário-mínimo contribuiu imensamente neste sentido.

### INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

O Portal Mais Emprego<sup>5</sup>, sonho antigo do Ministério do Trabalho e Emprego, vem sendo aperfeiçoado diariamente, integrando nacionalmente as vagas por emprego formal. Atualmente um trabalhador pode concorrer a uma vaga em outro município distante, disposto a migrar para garantir seu lugar no mercado de trabalho. Os postos do Serviço Nacional de Emprego (Sine) se limitavam a centenas de municípios e tinham alcance restrito às vagas ofertadas localmente. Com o novo portal, o MTE pode dar um salto quantitativo e qualitativo, convocando as grandes empresas a disponibilizarem suas vagas.

A localização dos postos do SINE geralmente não privilegiam as áreas mais pobres dos centros urbanos onde estão instalados, fazendo com que exista um distanciamento dos trabalhadores mais pobres em relação ao mercado de trabalho formal. O acesso se torna mais facilitado com o portal, mas ainda assim precisa de disseminação maior para garantir que se possam reduzir as taxas de desemprego para a população mais pobre, que ainda atingem entre 25 e 30% da força de trabalho.

Com o atual modelo de intermediação de mão de obra (Portal Mais Emprego) desenvolvido junto à Dataprev, é possível imaginar um sistema integrado territorialmente, mas que ainda tem deficiências de credibilidade em relação principalmente às grandes empresas. Os setores de RH das empresas, na maior parte das vezes terceirizados, se sobrepõem à atuação da gestão pública para o encaminhamento de trabalhadores.

Em 2012, 6,5 milhões de trabalhadores foram inscritos no Sistema Nacional de Emprego (SINE) e foram captadas 3,1 milhões de vagas. Desse

5. Acessar em <http://maisemprego.mte.gov.br>.

total, apenas 725 mil foram efetivamente intermediadas (23,6% das vagas captadas).

No que tange à qualificação profissional há de se pensar em um sistema que remunere de forma digna os trabalhadores que buscarem se profissionalizar, tônica que não tem se registrado nos últimos anos. Enquanto aumentam as exigências de contratação, sobretudo referentes à escolaridade, observa-se que os salários permanecem estáveis. Passa-se a ter uma força de trabalho cada vez mais instruída, mas com baixas remunerações. Conforme veremos adiante, essas baixas remunerações têm impactos também no Fundo de Amparo ao Trabalhador, através do aumento assustador de beneficiários do Abono Salarial.

### ROTATIVIDADE DE MÃO DE OBRA FORMAL NO BRASIL

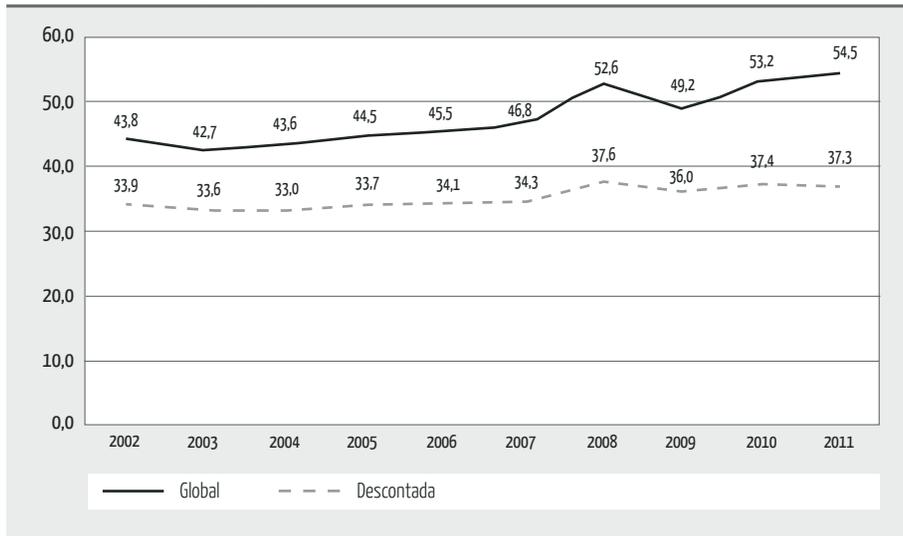
Estudos do Dieese (2011 e 2013) sobre a rotatividade de mão de obra formal, compreendida pela ótica da substituição de um trabalhador por outro no mesmo posto de trabalho, tem identificado fenômenos interessantes. Destaca-se que a rotatividade tem ocorrido, principalmente entre os demitidos sem justa causa, em ocupações de baixa remuneração e que não requerem grande especialização, a despeito de estar utilizando mão de obra com escolaridade crescente.

O Gráfico 1 apresenta as taxas de rotatividade global e descontada entre os anos 2002 e 2011. A taxa de rotatividade descontada exclui as transferências entre estabelecimentos da mesma empresa, os falecimentos, as aposentadorias e os desligamentos a pedido do empregado. Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2011, houve um incremento de 17,6 milhões de trabalhadores no setor formal. A rotatividade no Brasil, portanto, apresenta-se pró-cíclica, conforme haviam apontado outros estudos (Ramos e Carneiro, 2002; Gonzaga, 1998). A novidade reside na taxa de rotatividade descontada, que apresenta comportamento com ligeira inclinação positiva após 2007, mas bem menos acentuada que a curva da taxa de rotatividade global. Esse fenômeno ocorreu principalmente em função do desligamento a pedido do empregado, que observando o aquecimento do mercado de trabalho, procura novos empregos principalmente em função de aumentos salariais. O estudo do Dieese (2013) no entanto, aponta que os salários dos trabalhadores que pedem desligamento representam em média, 70% do valor do salário dos desligados em geral.

Outro dado relevante é que o aumento da taxa de rotatividade global ocorre concomitantemente à redução na taxa de desocupação no país, salvo em 2009, onde ocorreu uma elevação em função da crise econômica iniciada em setembro do ano anterior. Segundo a Pnad (IBGE), a taxa de desocupação brasileira foi reduzida de 8,9% em 2004 para 6,7% em 2011. Voltaremos

**Gráfico 1**

**Taxa de rotatividade global e descontada<sup>(1)</sup>**  
 Brasil, 2002 a 2011 (em %)



Fonte: RAIS (MTE).

Elaboração: DIEESE.

Nota: 1) Exclusão dos motivos de desligamento: transferência, aposentadoria, falecimento e demissão voluntária.

a esse tema em específico quando analisarmos as despesas com o programa seguro-desemprego.

Portanto, não se pode requisitar que haja um aumento na mão de obra qualificada se os postos de trabalho tampouco requerem uma especialização. Em muitos casos, poder-se-ia afirmar que a introdução de novas tecnologias prescindiria de mão de obra mais qualificada, mas esse fenômeno não ocorre. A inovação tecnológica que se requer no país ainda está circunscrita a subsetores específicos e necessita ser ampliada para que se possa vir a demandar uma mão de obra mais qualificada no setor da construção civil, exemplo, onde há necessidade de engenheiros, mas é um dos setores mais afetados pela rotatividade, principalmente entre serventes e pedreiros.

Outro ponto fundamental tem sido em relação à questão da remuneração. O diagnóstico apresentado pelo Dieese informa que são os trabalhadores de menor remuneração os mais afeitos à rotatividade. Ao verificar os trabalhadores demitidos sem justa causa que regressaram ao mercado de trabalho formal, verifica-se que o salário de reingresso permanece, em média, 10% inferior ao salário pago no posto de trabalho que originou sua demissão. Portanto, a rotatividade é

um instrumento utilizado pelas empresas para fazer com que os salários permaneçam baixos, apesar do aumento na escolaridade média dos brasileiros.

A rotatividade entre os trabalhadores de baixa escolaridade (supostamente de baixa qualificação) poderia representar uma urgência por parte das empresas em contratar profissionais de maior qualificação para aumentar a sua produtividade. No entanto, a rotatividade ocorre, em sua maioria, em postos de trabalho que não requerem uma alta qualificação.

### ROTATIVIDADE E A CONVENÇÃO 158 DA OIT

A Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador tem sido intensamente debatida no Brasil nas últimas duas décadas. Ela foi temporariamente vigente no Brasil.

A Convenção 158 da OIT, em seu artigo 4º, proíbe a demissão de um trabalhador *“a menos que exista para isso uma causa justificada com sua capacidade ou seu comportamento, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço”*. O Brasil ratificou, com aprovação do Congresso Nacional conforme determina a Constituição Federal, essa convenção em 1992<sup>6</sup>. O registro da ratificação perante a OIT somente ocorreu em 5 de janeiro de 1995, portanto, nos primeiros dias do governo Fernando Henrique Cardoso, sendo que vigoraria exatamente um ano após essa data. O setor patronal alegou que sua aplicação dependeria da regulamentação do inciso I do Artigo 7º da Constituição Federal. Em abril de 1996, com a Convenção vigendo, uma entidade patronal entrou com ação junto ao Supremo Tribunal Federal contestando a vigência e a autoaplicabilidade da Convenção 158. O governo FHC, após expedir decreto determinando a execução e cumprimento da mesma<sup>7</sup>, decidiu sete meses depois denunciar a Convenção 158<sup>8</sup>, alegando que ela acarretaria em perda da competitividade internacional além da confusão jurídica instalada. Ao denunciar a 158, o governo encerrou o compromisso assumido com a OIT de cumprir seus dispositivos, mas ainda vigente por 12 meses após a data da denúncia.

A ratificação da 158 não significa estabilidade no emprego nem representa um aumento da informalidade. Os argumentos contrários alegam que a maioria dos países que ratificaram a 158 são países subdesenvolvidos e apenas uns poucos desenvolvidos ingressaram nessa bandeira da OIT. Devemos

6. Cf. Decreto Legislativo nº 68 de 17 de setembro de 1992.

7. Cf. Decreto 1.855 de 10 de abril de 1996.

8. Cf. Decreto 2.100 de 20 de novembro de 1996.

observar, entretanto, que o mesmo discurso que se opõe à proposta, sob o argumento do comprometimento da eficácia produtiva brasileira em prol da manutenção do *status quo*, são responsáveis por taxas de rotatividade elevadíssimas, que impedem um aumento no consumo dos bens e mercadorias produzidos. Acreditar na naturalização da rotatividade no mercado de trabalho ou culpar apenas os trabalhadores por não se “qualificarem” não contribui em absolutamente nada para o desenvolvimento social do país. Sabe-se que as empresas multinacionais praticam margens de lucro no Brasil muito acima do adotado em outros países, como na indústria automobilística.

A redução dos custos trabalhistas no Brasil visando o aumento da competitividade internacional não pode ser pensada às custas de uma “flexibilização” que não proteja o trabalhador. Na análise dos encargos trabalhistas, o patronato incorpora alguns custos que na verdade são conquistas da classe trabalhadora e não podem ser vistas como encargos, como o 13º salário, o descanso semanal remunerado, as férias, entre outros. As desonerações e renúncia tributária para diversos setores têm servido para reduzir esses custos, mas tem tido impactos no financiamento de programas voltados para a proteção dos trabalhadores. Segundo dados do Ministério da Fazenda, somente o Simples Nacional foi responsável por uma renúncia tributária no âmbito federal da ordem de 49,5 bilhões de reais até 2012 (MF, 2013).

Quando existir motivações “econômicas, tecnológicas, estruturais e análogas”, as empresas devem abrir canal de negociação com os representantes dos trabalhadores e notificar a autoridade competente, fornecendo todas as informações pertinentes. A existência de sindicatos fortes permite que se busquem alternativas para evitar a perda de empregos que impulsionam o consumo interno.

A Escandinávia tem uma taxa de sindicalização superior a 70% e isto, em parte serve para explicar porque aquele país se situa entre os melhores indicadores sociais no mundo, com elevada equidade e investimentos em inovação tecnológica, que permitem uma proteção social ampla para sua população.

No último quarto de século o país não avançou no cumprimento do parágrafo 4º do artigo 239 da Constituição Federal referente ao “financiamento do seguro-desemprego que receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”. Mesmo não sendo um assunto de fácil implementação, pois poderia onerar as microempresas e empresas de pequeno porte mais do que as empresas médias e grandes, onde a prática de substituição é mais extensa, algumas alternativas podem ser viabilizadas.

## POLÍTICAS DE EMPREGO

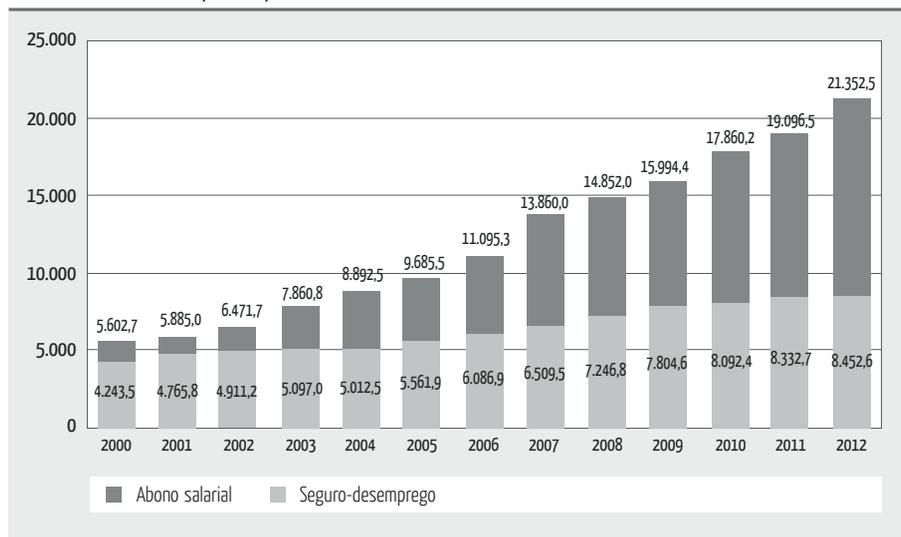
O governo federal intervêm no mercado de trabalho através das políticas de emprego, distinguidas entre ativas e passivas. O objetivo das políticas ativas é o de promover a geração de emprego, trabalho e renda aos trabalhadores, enquanto as políticas passivas tem o objetivo de garantir um determinado nível de consumo e bem-estar das famílias dos trabalhadores que não lograram se inserir na atividade econômica. Na primeira, podemos citar a formação profissional e as “frentes de trabalho”, estímulo ao microcrédito e na segunda, o seguro-desemprego.

Desde sua criação no modelo atual (1986), os ataques ao seguro-desemprego tem sido permanentes. Logo após sua implantação se acusava o seguro-desemprego de atingir apenas a classe média. Depois surgiram os “profissionais” do seguro-desemprego, notícia que foi rebatida pelo Ministério afirmando que as regras existentes não permitiam esse tipo de ação, além de confirmar que pouco mais de 10% dos segurados recorreram mais de uma vez nos últimos dez anos. Mais recentemente se noticiaram os repasses do Tesouro Nacional para sustentar o programa, apesar das baixas taxas de desemprego. Entretanto, sempre persiste a noção de que o segurado pode trabalhar na informalidade enquanto estiver recebendo o benefício. O pressuposto é de que o trabalhador está agindo de má-fé, onerando os cofres públicos. Não resta dúvida que num país de dimensões continentais e onde a informalidade ainda é elevada, os mecanismos de fiscalização devem ser aperfeiçoados, mas devemos aprofundar a análise sobre a evolução recente no financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador para qualificar a discussão.

A rotatividade na mão de obra formal é uma característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Seus impactos nas políticas públicas não passam despercebidos. Teoricamente, quando a taxa de desemprego diminui, as despesas com seguro-desemprego deveriam diminuir. Não se pensa, no entanto, que dois fatores são preponderantes nessa discussão – o aumento do salário-mínimo e a própria rotatividade. Como esses dois tiveram aumento no período analisado, o número de beneficiários desse programa aumentou, assim como aumentou a despesa associada a essa ação. O Gráfico 2 apresenta a evolução do número de beneficiários do Programa Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

Entre 2000 e 2012, o número de beneficiários do Programa Seguro-Desemprego praticamente dobrou – 99,2%. No entanto, o que chama atenção no gráfico acima é o aumento substancial dos beneficiários do Abono Salarial – 281,1%. Esse crescimento se deve à parcela da população que ingressou no mercado de trabalho formal nos últimos anos. Em 2002, 39,4% dos vínculos ativos recebiam até dois salários-mínimos. Em 2011, representavam 53,8%. Mas também se deve à parcela de trabalhadores que recebiam acima de um

## Gráfico 2

Evolução dos beneficiários do Seguro-Desemprego e Abono Salarial  
Brasil, 2000 a 2012 (em mil)

Fonte: Nota Técnica nº 043/2013 (MTE).  
Elaboração do autor.

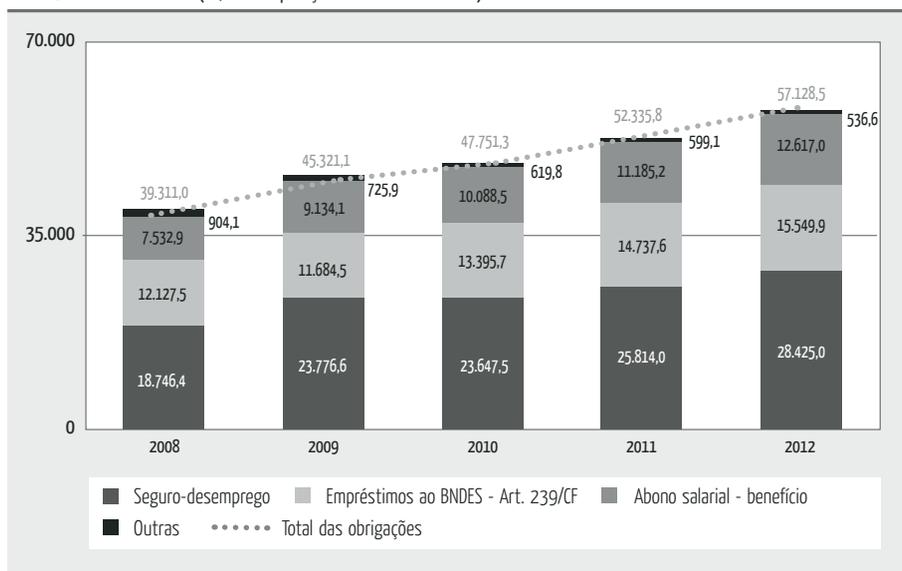
salário-mínimo, mas que não tiveram o reajuste proporcional aos ganhos do salário-mínimo.

O impacto financeiro no Fundo de Amparo ao Trabalhador está sendo forçado mais pelo lado do Abono Salarial do que pelo do Seguro-Desemprego. Entretanto, se não tivesse havido a renúncia fiscal na arrecadação do PIS/PASEP dos trabalhadores das microempresas que aderiram ao Simples Nacional e da tabela progressiva para as empresas de pequeno porte, os impactos dos aumentos do salário-mínimo estariam minimizados. Soma-se a essa questão a incorporação de novas modalidades do Programa Seguro-Desemprego que não tem arrecadação e, portanto, somam-se apenas enquanto obrigações para o FAT – pescador artesanal, mais especificamente, que tem tido um aumento nos últimos anos e trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão.

Não se pode deixar de comentar que os empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem um impacto também significativo dentre as obrigações do FAT. Esses empréstimos tem como propósito incentivar as políticas ativas de emprego, no sentido de estimular a geração de novas vagas no mercado de trabalho formal e também de assegurar

melhores salários. Os impactos desses empréstimos deveriam ser objeto de estudo cuidadoso para verificar se os empregos gerados ocorrem em território nacional e, se efetivamente contribuem para melhores salários (Gráfico 3)

**Gráfico 3**  
**Obrigações do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**  
Brasil, 2008 a 2012 (R\$ mi a preços dez/2012 IPCA)



Fonte: Nota Técnica nº 043/2013 (MTE).  
Elaboração do autor.

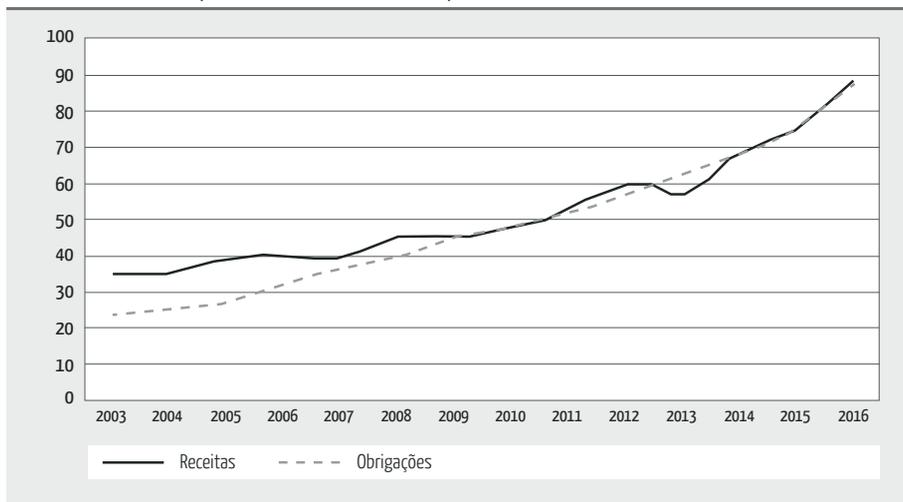
Entretanto, não resta dúvida alguma que o maior impacto sobre a arrecadação do FAT vem da Desvinculação das Receitas da União (DRU), proposta até o ano de 2015, segundo a qual 20% do que é arrecadado é destinado para uso do Governo Federal. Se a DRU isentasse a arrecadação do PIS/PASEP para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, a receita desse fundo poderia perfeitamente ampliar os recursos disponibilizados para a intermediação de mão de obra, educação e qualificação profissional promovida pelo Governo Federal através do PRONATEC, principalmente na promoção da inclusão dos beneficiários do Programa Bolsa Família que mais necessitam de oportunidades para ingressar no mercado de trabalho formal.

No entanto, enquanto perdurarem os cortes na arrecadação, renúncia tributária e incorporação de novas modalidades ao Programa Seguro-Desemprego,

o Fundo não poderá deixar de solicitar aportes ao Tesouro Nacional. Esses aportes foram projetados pelo próprio MTE até o ano de 2016 e seriam da ordem de 3,3 bilhões de reais em 2013, 9 bilhões em 2014, 10,7 bilhões em 2015 e ainda 5 bilhões em 2016. Esses repasses seriam necessários para acertar as receitas e obrigações do Fundo de Amparo ao Trabalhador conforme o Gráfico 4.

**Gráfico 4**

### Evolução das receitas e obrigações do Fundo de Amparo ao Trabalhador Brasil, 2003 a 2016 (R\$ bi, IPCA dezembro 2012)



Fonte: Nota Técnica nº 043/2013 (MTE).  
Elaboração do autor.

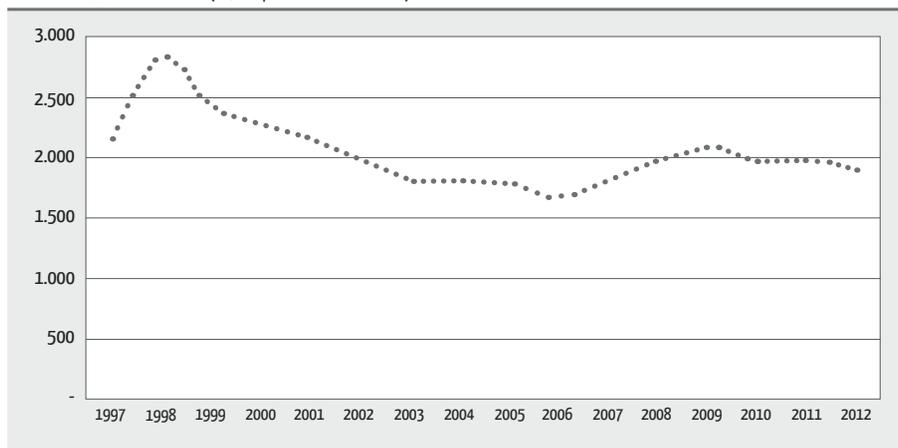
Os empresários colocam a culpa de boa parte das demissões sem justa causa nos próprios trabalhadores, afirmando que o direito ao saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) somando os valores da multa do FGTS e as parcelas do Seguro Desemprego estariam estimulando trabalhadores a forçarem essa demissão.

Mas se observarmos os valores médios dos saques do FGTS apenas dos demitidos sem justa causa, veremos que como o tempo de emprego é pequeno no país, os valores nessas contas também são pequenos. (Gráfico 5)

Torna-se difícil acreditar que se o culpado é o trabalhador, a informalidade estaria crescendo e não diminuindo, conforme temos observado nos últimos anos. Os valores médios dos saques, abaixo de 2 mil reais nos últimos anos e as cinco parcelas, no máximo, que o trabalhador pode rece-

**Gráfico 5**

**Valor médio do saque do FGTS dos demitidos sem justa causa**  
Brasil, 1997 a 2012 (R\$ a preços de 2012)



Fonte: Números do FGTS (CEF), utilizando IPCA (IBGE).  
Elaboração do autor.

ber do seguro-desemprego não são justificativas para as elevadas taxas de rotatividade no país.

### INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

As políticas de emprego atuais são focadas nos indivíduos. Não devemos olvidar que o salário-mínimo no Brasil estava calcado no sustento da família e não apenas dos indivíduos (trabalhadores). Com as transformações demográficas (queda na natalidade, aumento da esperança de vida, aumento do número de famílias, principalmente unipessoais, entre outras) e sócio-culturais (ingresso das mulheres no mercado laboral), apenas para destacar algumas, as famílias passaram a ter mais de um membro trabalhando para garantir seu sustento. Nesse sentido, as políticas laborais voltadas para as famílias foram se diluindo no individualismo que se propagou nas políticas públicas. Assim, a pulverização das ações com foco nas famílias fez com que na camada mais pobre da sociedade houvesse mais uma barreira para que as políticas públicas pudessem atender aos mais necessitados. Esse foi um processo histórico que deve ser revertido de forma a garantir que a proteção social.

As políticas para o mercado de trabalho, ativas e passivas, devem estar integradas com as políticas de assistência social, garantindo assim uma proteção social de forma efetiva. A proteção social ocorre em via de mão dupla,

onde os integrantes de uma política tenham amplo acesso às políticas de outros setores. O envolvimento de distintos Ministérios com distintos cadastros e códigos de identificação dos cidadãos, apesar dos avanços logrados nos últimos anos, é imperante.

Seguramente um dos maiores cadastros em termos de família reside no Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal, o Cadunico, de onde são selecionados os beneficiários de diversos programas sociais, sendo o mais destacado o Programa Bolsa Família. A atualização das informações das famílias deve ocorrer a cada dois anos para que permaneçam no cadastro e/ou no programa. O MDS faz um esforço enorme para garantir a qualidade dos dados fornecidos e respeitando os limites da elegibilidade para os beneficiários dos programas sociais, inclusive com um incentivo financeiro (Índice de Gestão Descentralizada) mas trata-se de uma base de dados que ainda não tem sintonia fina com os dados necessários para o Portal Mais Emprego, por exemplo.

Um programa recente do governo federal procura englobar mais atentamente as políticas com foco não apenas nos indivíduos, mas nas suas famílias. O salário família é um benefício concedido pelo Ministério da Previdência Social (MPS) aos empregados (excetuando-se os domésticos) formais e trabalhadores avulsos com salário mensal de até 971,78 reais para auxiliar no sustento dos filhos com até 14 anos de idade ou inválidos, comprovando a dependência econômica. A Portaria Interministerial MPS/MF nº 15 de 10 de janeiro de 2013, ainda é muito recente e não fornece estatísticas sobre essa situação. Para os trabalhadores que receberem até 646,55 reais, o valor por dependente será de 33,16 reais. Entre esse valor e o teto proposto, o valor será de 23,36 reais. Esse direito não se estende para quem estiver desempregado.

### “RAIS FAMÍLIA”

O governo federal vem trabalhando na implementação do projeto eSocial<sup>8</sup>, que unifica as declarações dos empregadores acerca dos seus empregados. Por enquanto o uso do eSocial é opcional, mas deve suplantará a Relação Anual de Informações Sociais/MTE (RAIS), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/MTE (Caged), a Guia de Recolhimento do FGTS e In-

8. O projeto eSocial, também conhecido como folha de pagamento digital, procura agregar em meio digital, as informações trabalhistas, previdenciárias e fiscais dos empregados, empregadores e de contratações de serviços. Trata-se de uma ação conjunta de diversos órgãos e entidades do governo federal: Caixa Econômica Federal, Instituto Nacional de Seguro Social, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria da Receita Federal e Ministério do Planejamento. Ver [www.esocial.gov.br/](http://www.esocial.gov.br/).

formações à Previdência Social/MPS (GFIP) e a Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte/Receita Federal do Brasil (DIRF) nos próximos anos, servindo de base fantástica para batimentos e cruzamentos de informações trabalhistas, previdenciárias e fiscais. Num futuro distante, o eSocial poderia conversar com outras bases de dados de outros Ministérios, que poderia ser encurtado, conforme a proposta que segue.

A proposta que deve ser discutida à luz do exposto acima é a criação de um cadastro suplementar as informações divulgadas anualmente através da Rais e mensalmente pelo Caged, mas modificando o foco – não mais nos indivíduos/trabalhadores, mas na composição familiar/domiciliar desses trabalhadores. Trata-se do preenchimento de apenas seis questões referentes a cada membro da família/domicílio do trabalhador. Essa informação é de fundamental relevância para que se possa compreender a remuneração do trabalhador para além de si próprio e buscar políticas públicas que compreendam a realidade familiar desse cidadão. As informações que se buscam não representam informações sigilosas e, em diversos casos, as próprias empresas já tem essa informação para registro interno, principalmente nas de tamanho médio e grande. As informações dessa “Rais Família”, complementar à Rais Vínculos e à Rais Estabelecimentos, seriam compostas pelas seguintes informações obrigatórias que podem ser solicitadas aos empregados no momento de sua contratação; i.) nome completo dos membros da família/domicílio; ii.) sexo; iii.) data de nascimento; iv.) posição na família (pai/mãe, filho, irmão/irmã, avô/avó etc.); v.) número do CPF; vi.) número do PIS/PASEP/NIS/NIT; e, vii.) identificação se algum membro é portador de necessidades especiais. O formato “Rais Família” explicitado acima se estende tanto na essência conceitual quanto operacional, obviamente, ao “Caged Família”.

A operacionalização desse sistema à parte do que vem sendo desenvolvido pelo eSocial estaria vinculada ao PIS do trabalhador que é reportado pelas empresas na própria Rais Vínculos, sendo necessária apenas uma janela separada quando a pessoa responsável pelo preenchimento da Rais estivesse elaborando sua declaração anual. Tomando por base que o número de trabalhadores formais no país esteja na casa de 40 milhões e que, cada um desses tenham em média três pessoas na família/domicílio, o governo federal teria informações sobre cerca de três quintos da população brasileira para formular/aprimorar as políticas públicas brasileiras no sentido de assegurar a proteção social de forma efetiva e eficaz não apenas do trabalhador, mas de sua família ou com quem reside.

Além de buscar integrar as políticas públicas de trabalho para além do enfoque individual, as informações da “Rais Família” permitem que o gover-

no federal integre as políticas públicas de trabalho com as da previdência e assistência social. Essa nova base de informações tem como público os trabalhadores formais no Brasil e, portanto, deve estar integrada à Rais, tendo caráter obrigatório com todas as mudanças legais que sejam necessárias.

A base da “Rais Família” permite o cruzamento de informações com bases de informações sociais de diversos ministérios, dentre os quais destacamos o Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação e o Ministério da Saúde. Essas poucas informações serviriam de norte para a expansão da proteção social no Brasil, integrando diversas ações não apenas individualmente. Certamente os órgãos de controle de contas (Tribunais, Controladorias Gerais e Advocacia-Geral) também selariam a transparência com que essas informações interministeriais possam garantir em termos de bem-estar para a população.

A integração dessas informações permitiria que o governo federal tivesse uma lista de jovens que poderiam optar em participar de cursos de educação ou qualificação profissional, observando longitudinalmente a(s) ocupação(ões) do pai e/ou da mãe, a demanda regional por mão de obra, a remuneração ofertada para determinadas ocupações, entre tantas outras. Essas são informações vitais para congregar um conjunto de ações e programas de políticas públicas pensando no desenvolvimento social. Por exemplo, um trabalhador que tenha recebido todas as parcelas do seguro-desemprego e na busca dos demais membros da família ficar constatado que não há nenhum rendimento, ele deveria automaticamente ser beneficiado pelo Programa Bolsa-Família. E, assim que ele lograr um emprego, o benefício do PBF cessa.

O custo para operacionalizar essa base complementar é baixo e o momento é oportuno – pensando que o Serpro vem desenvolvendo as ferramentas para operar o eSocial. Os ganhos que se podem obter com essas poucas informações seriam muito maiores do que as despesas para implementar essa base.

## CONCLUSÕES E PROPOSTAS

O fortalecimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda através do aumento do efetivo de auditores fiscais com salários dignos e a devida proteção policial em alguns casos é um dos principais pontos. Em 2012, a ação da fiscalização desvendou que 6.363 crianças e adolescentes estavam trabalhando nas empresas fiscalizadas, com destaque negativo para Pernambuco, onde a SIT encontrou 1.215 em situação de trabalho infantil (MTE, 2013a). No mesmo ano, 2.750 trabalhadores foram resgatados da condição análoga à escravidão (MTE, 2013b).

A qualificação dos funcionários e disponibilização de equipamentos e material nos postos do Sistema de Intermediação de Mão de Obra (SINE) bem como o aumento da capilaridade territorial é fundamental para a mudança de rumos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O SINE deve se voltar para atender a população mais carente no Brasil, buscando a universalização da cidadania em um conjunto maior de municípios, de forma a abarcar o público do CadÚnico e do Plano Brasil sem Miséria de forma mais adequada.

Considerando que cerca de um terço dos vínculos formais tiveram menos de três meses de tempo de emprego, ou seja, menos que o tempo de experiência máximo de 90 dias estabelecidos pela CLT, deve-se discutir com a sociedade a possibilidade de redução desse tempo de experiência máximo para 30 dias. Em todos os setores esse expediente vem sendo utilizado, aproveitando-se dos salários mais baixos pagos aos recém-contratados e dispensando o custo de aviso prévio com o desligamento desse funcionário.

A ratificação da Convenção 158 da OIT sobre a demissão imotivada é de fundamental relevância, nesse momento em que se discute a flexibilização da legislação trabalhista. Não se pode facilitar ainda mais a demissão no Brasil. Os mecanismos que os empresários encontram para reduzir os custos são por vezes pouco benéficos para o país como um todo. A ratificação da Convenção 158 traria novos rumos para os sindicatos brasileiros, permitindo que se avançasse no desafio de abranger a proteção social dos trabalhadores brasileiros num espectro mais amplo.

A elevada rotatividade de mão de obra no Brasil penaliza o trabalhador por ser diretamente atingido pelo desemprego, mas também como consumidor, uma vez que o custo dessa rotatividade (integrando manutenção de equipe de Recursos Humanos, seleção e entrevista de candidatos às vagas e treinamento desses para os postos) termina sendo repassado, na maioria dos casos, aos preços dos produtos.

Outra bandeira das centrais sindicais não pode deixar de ser colocada, uma vez que leva ao aumento do número de trabalhadores empregados – a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais sem redução salarial. O tempo dedicado ao trabalho, considerando a mobilidade entre a casa e o local de trabalho e o tempo utilizado na execução de tarefas e trabalho fora do tempo e local de trabalho (celulares, notebook, internet etc), além das duas horas extras que se permite, fazem com que o trabalhador deixe de ter tempo para cuidar de sua saúde e de sua família. Ainda por cima, com os elevados índices de rotatividade, os trabalhadores tem que “cobrir” o trabalho daqueles que foram demitidos. Trata-se, portanto, de uma bandeira absolutamente razoável e indispensável para a melhoria das condi-

ções de vida dos trabalhadores, permitindo inclusive, que se aumente a sua produtividade.

Os ganhos provenientes da política de valorização do salário-mínimo foram debatidos nesse artigo e em outros nessa publicação (ver artigo de Cardoso Jr e Musse). Nos últimos anos, a valorização do salário-mínimo não tem incorrido na famosa inflação de demanda, apesar de ter contribuído para a expansão do consumo – indicando, portanto, que ainda não estamos no pleno emprego. Entretanto, essa política tem prazo de vigência até 2015. Não cabe dúvida que a conjuntura foi bastante favorável para a sociedade brasileira com crescimento extraordinário em alguns anos, apesar da crise internacional. Devem-se debater imediatamente quais seriam os parâmetros da política de valorização do salário-mínimo para os próximos anos, tendo em vista que o crescimento econômico brasileiro não aventa perspectivas tão boas. Alguns indicativos já serão dados em artigo de Cardoso Jr e Musse, portanto, não situaremos propostas específicas, sem deixar de ressaltar o caráter urgentíssimo com que deve ser realizado esse debate.

Por fim, o artigo revela que os bancos de dados de diversos ministérios de cunho social não conversam entre si, dificultando bastante o acompanhamento e a interface de programas sociais em prol da população mais vulnerável. Neste sentido, a proposta de criação da Rais Família ganha corpo de forma a permitir uma integração entre as políticas de emprego e as políticas sociais, cuja a interface beneficie a população mais vulnerável do país.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Gustavo Henrique, BRUHN, Miriam e McKENZIE, David. *A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms*. Washington, World Bank, 2013.
- Centrais Sindicais. *Propostas para o combate à alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo, set. 2012.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo, DIEESE/MTE, 2011.
- DIEESE. *Relatório Técnico Metodológico contendo análise dos resultados da atualização do cálculo da rotatividade a partir dos dados da RAIS*. São Paulo, DIEESE, Convênio MTE/SPPE/CODEFAT Nº 077/2010, 2013.
- GONZAGA, Gustavo. Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. Rio de Janeiro, *Revista de Economia Política*, vol. 18, nº 1 (69), jan-mar., p. 120-140, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto e CARNEIRO, Francisco Galvão. Os determinantes da rotatividade do trabalho no Brasil: instituições x ciclos econômicos. Belo Horizonte, *Revista Nova Economia*, nº 12, jul-dez. 2002, p. 31-56.

MF Apresentação do Sr. Dyogo Oliveira, Secretário-Executivo Interino em Audiência Pública na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 237, de 2012. Brasília, 2 jul. 2013.

MTE. Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): Ano-base: 2011. Brasil: MTE, SPPE, DES, CGET, 2012.

MTE. Nota Técnica Nº 043/2013. Brasília: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

MTE. Resultado da Fiscalização – jan-dez. 2012. Brasília: SFIT/SIT/MTE, 2013a.

MTE. Quadro das operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo – SIT/SRTE 2012. Brasília: DETRAE /DEFIT/SIT/MTE, 2013b.

**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JR.  
JULIANO SANDER MUSSE**

**SEGURIDADE SOCIAL, TRABALHO E  
POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL:  
QUESTÕES E SOLUÇÕES PARA  
AMPLIAR A EFETIVIDADE DO  
SEGURO-DESEMPREGO E DO FAT**

### **INTRODUÇÃO**

Componente central do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), o seguro-desemprego, também uma prestação da Seguridade Social constitucionalmente prevista (art. 201, inc. III), apresentou significativa expansão em termos de população atendida e recursos financeiros envolvidos. Entre 2002 e 2012, o número anual de beneficiários quase dobrou, passando da casa dos 5 milhões para cerca de 8 milhões. Em termos de valores, no mesmo período, os dispêndios com o pagamento do benefício praticamente quintuplicaram. A obrigação anual saltou de 5,5 bilhões de reais em 2002 para algo como 25,5 bilhões em 2012.

À primeira vista, esses parecem os números de uma tragédia social: afinal, se a quantidade de beneficiários do seguro-desemprego sobe em tal proporção, a primeira coisa a se supor é que o número de desempregados tenha disparado. Sabe-se, porém, que isso não aconteceu; nesse mesmo intervalo, o desemprego diminuiu significativamente. A explicação para esse aparente paradoxo residiria, então, na expansão de direitos e no aprimoramento da cobertura proporcionada à população trabalhadora? Tampouco, já que não houve, à exceção pontual das duas parcelas adicionais autorizadas por ocasião da crise de 2008-2009, qualquer movimento de ampliação no período.

O que explica o aumento da quantidade de beneficiários do seguro-desemprego é, na verdade, o descompasso entre a legislação brasileira e a estrutura/dinâmica sociolaboral do país. O objetivo deste texto consiste em lançar luz sobre esta questão, no intuito de: (i) contextualizar o próprio programa do seguro-desemprego no rol e no movimento recente das políticas públicas de

trabalho, emprego e renda no Brasil; e (ii) propor alternativas tanto ao financiamento do programa como ao seu (re)desenho institucional.

Para tanto, o texto está dividido em cinco partes, além desta breve introdução. A primeira se destina a apresentar a evolução recente do SPETR no Brasil, com destaque para o momento institucional atual. A segunda desloca a contextualização especificamente para o Programa do Seguro-Desemprego. A terceira aborda a questão do financiamento deste sistema via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A quarta parte contém apontamentos no sentido da recuperação do FAT como fonte prioritária de financiamento do SPETR. A quinta, num esboço de conclusão, lança – como provocação ao debate – o embrião de uma proposta para deslocar o centro de gravidade do SPETR, do programa do seguro-desemprego para algo como um Programa Nacional de Emprego Garantido (PNEG), com vistas a conferir maior eficácia e efetividade a esta área de atuação do Estado brasileiro.

### EVOLUÇÃO RECENTE E O MOMENTO SITUACIONAL DO SPETR NO BRASIL

É frente a um mercado de trabalho marcado, na maior parte do tempo, por desemprego elevado, alto patamar de informalidade e renda média baixa e mal distribuída que as políticas de emprego, trabalho e renda se organizaram a partir de meados da década de 1990 no Brasil<sup>1</sup>.

Neste sentido, embora o Estado brasileiro – e muito especialmente o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – possa ser questionado sobre a pequena abrangência e baixa eficácia de sua atuação frente à dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e a Lei nº 7.998 de 1990<sup>2</sup>, criaram-se bases para que políticas antes desconexas (como a intermediação de mão de obra e o seguro-desemprego) e novas políticas (como a qualificação profissional e a geração de emprego e renda) pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país<sup>3</sup>.

1. Sobre o papel dos sistemas públicos de emprego em perspectiva internacional, tema que não pode ser tratado nos marcos deste texto, ver Ricca (1983), Thuy, Hansen & Price (2001) e Dedecca, Barbosa & Moretto (2006).

2. A Constituição de 1988 fixou, através dos artigos 7º, 22 e 239, o seguro-desemprego como direito da Seguridade Social e estabeleceu o PIS/PASEP como sua fonte vinculada de financiamento. Já a Lei 7.998 de janeiro de 1990 regulamentou o referido artigo constitucional e ampliou as atribuições do FAT.

3. Para entender a história de montagem dessas políticas no Brasil, ver Cacciamali & Pires (1995), Azeredo (1998) e Moretto (2007).

## Box 1

**Antecedentes Históricos da Montagem do SPETR no Brasil**

Na história recente do Brasil, a intervenção do poder público central sobre o mercado de trabalho tem seu momento mais importante em 1943, durante o governo Vargas, quando entra em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Mas apenas na década de 1960, já durante o governo Castelo Branco, e como resposta conservadora à brusca elevação do desemprego que se deu em virtude da suspensão das estabilidade e posterior revogação do sistema original de garantia de emprego da CLT, é que questões relacionadas à assistência a trabalhadores desempregados foram incorporadas à agenda pública, com a criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), associado a um plano de assistência ao desempregado, que teve sua expressão mais importante no benefício denominado auxílio-desemprego, antecessor do atual seguro-desemprego.

Também desse período data o FGTS, criado como sucedâneo precário da indenização e da estabilidade previstas na legislação suspensa, e que viria a ter graves consequências sobre a rotatividade da força de trabalho no Brasil. Já a base de financiamento que posteriormente viria viabilizar a constituição do FAT, foi instituída em 1970, durante o governo Médici, quando foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

E embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 88 da OIT em 1957, somente quase duas décadas depois criou os fundamentos legais para implantar um serviço público de emprego, o que veio a ocorrer com a Lei nº 6.181 de 1974 (governo Geisel), que ampliou o escopo das ações custeadas pelo Fundo de Assistência ao Desempregado, criado em 1966. No ano seguinte, em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE). A evolução do SINE durante o regime de 1964 foi marcada por baixa adesão de governos estaduais e modestos resultados. Com o retorno à normalidade institucional, em 1986, durante o governo Sarney, o auxílio-desemprego é substituído pelo seguro-desemprego, no bojo do Plano Cruzado, com finalidades de assistência financeira ao trabalhador desempregado. A partir de então, a legislação passa a estabelecer vínculos entre o SINE e o seguro-desemprego, sendo que o sistema de emprego teria como atribuição requalificar e recolocar os trabalhadores segurados no mercado de trabalho.

Fonte: Elaboração dos autores.

Como resultado imediato da transição política é promulgada a nova Constituição da República em 1988, na qual se estipula como direito fundamental o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário. No capítulo concernente à organização do Estado, a nova Constituição estabelece a competência da União para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego, enquanto no capítulo sobre a ordem econômica e financeira estabelece como princípio de ação do Estado, a busca pelo pleno-emprego.

Denominada de Constituição dos direitos sociais, ou simplesmente Constituição Cidadã, uma de suas maiores contribuições para a modernização do serviço público de emprego está relacionada à criação do FAT, fundo constituído a partir da arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP, com a finalidade de financiar os programas do seguro-desemprego e o abono salarial.

Com relação ao FAT, a Constituição também estabelece que pelo menos 40% do Fundo seja destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com critérios de remuneração que lhe preservem o valor.

Ao situar o seguro-desemprego no âmbito da Seguridade Social, a Constituição garantiu-lhe também um piso de valor equivalente ao salário-mínimo – o que, até então, não ocorria. Entretanto, a contribuição adicional da empresa cujo índice da rotatividade da força de trabalho superasse o índice médio do setor, destinada ao financiamento adicional do seguro-desemprego, até hoje não foi regulamentada. Não obstante, são a Constituição de 1988 e as regulamentações do FAT que reformulam o sistema público de emprego no Brasil, pois, a partir delas, se estabelece a subordinação de tal sistema ao programa do seguro-desemprego, ponto de interseção com a Seguridade Social<sup>4</sup>. Essa mudança é significativa, pois embute o entendimento de que o seguro-desemprego passa a ser a porta de entrada do trabalhador no sistema de proteção social, e que as demais funções devem ser concebidas para atender a trabalhadores desempregados segurados.

A Lei que regulamenta o seguro-desemprego, datada de 1990, estabelece que a finalidade do programa é prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa (ou por falta grave do empregador, ensejadora de rescisão indireta) e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravidão;<sup>5</sup> além de auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho.

4. Na realidade, pesquisando os debates constituintes do período 1986 e 1987, concluímos que a inclusão do seguro-desemprego como parte da Seguridade Social, nos termos da CF-1988, esteve antes associada à garantia de fonte segura de financiamento para o mesmo do que propriamente ligada à superioridade dos preceitos da seguridade universal frente aos princípios do seguro social contributivo. Não obstante, ao longo dos anos de implementação do seguro-desemprego pelas décadas de 1990 e primeira de 2000, foi havendo uma tímida ampliação dos critérios de acesso ao programa, de modo a que, hoje, combinam-se critérios de acesso que vão do vínculo contributivo estrito para “trabalhadores assalariados formais” tradicionais, passando pela comprovação de trabalho produtivo e socialmente útil (porém não diretamente contributivo), como no caso da modalidade destinada a “pescadores artesanais” (efetivado em 1992), até critério puro de direito de cidadania, como no caso da modalidade destinada a “trabalhadores resgatados de condição análoga à da escravidão” (efetivado em 2003). Ademais, em 2001, foi efetivada a modalidade de seguro-desemprego para “trabalhadores domésticos”, no entanto condicionado – enquanto não se der a regulamentação da EC 72 – ao recolhimento facultativo do FGTS por parte do empregador. Este aspecto denota não apenas a factibilidade, mas, sobretudo, a necessidade de continuação deste processo de ampliação dos critérios de acesso ao programa, como forma de se buscar maior cobertura física do mesmo, bem como maior efetividade frente a seus objetivos precípuos, no âmbito dos princípios e valores da seguridade social universal. Por oportuno, veja-se interessante avaliação do programa seguro-desemprego em UNB (2010).

5. A previsão relativa aos trabalhadores resgatados foi incluída pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002.

O FAT, instituído pela mesma lei, é vinculado ao MTE, sendo destinado ao custeio do seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Aqui cabe frisar que o desenho institucional de um fundo de natureza financeira, desvinculado da dotação orçamentária anual, visa garantir a continuidade e a sustentabilidade dos programas. Mas a regulamentação constitucional sobre a parcela destinada ao BNDES para promover programas de desenvolvimento econômico não os associou diretamente a uma política pública de emprego.

Outro aspecto a ser enfatizado na Lei é a instituição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Trata-se de conselho voltado a definir, financiar, aprovar e acompanhar os planos de trabalho dos programas no âmbito do FAT, assim como promover demais atividades relacionadas à gestão do fundo. Somente com esta regulamentação é que a gestão do serviço público de emprego tornou-se efetivamente tripartite, como preconiza a Convenção 88 da OIT.

O marco seguinte na ampliação do escopo dos componentes do serviço público de emprego foi a Lei de 1991 que alterou a legislação do FAT. A partir desta estabeleceu-se que as disponibilidades financeiras do fundo poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras federais. Tal regulamentação permitiu a criação de programas e linhas de crédito de geração de emprego e renda originariamente voltados para micro e pequenos empreendedores e empreendedores de baixa renda. Essas linhas e programas de crédito estariam sob a coordenação direta do MTE.

Em conjunto, os normativos citados estabelecem novo arranjo de funções e ações básicas e complementares que passam a integrar institucionalmente o sistema público de emprego (SPE), concepção que passa a ser acrescida, posteriormente, dos termos trabalho e renda (SPETR). As funções definidas referem-se aos módulos de: seguro-desemprego; intermediação de mão de obra; orientação profissional; qualificação social e profissional; certificação profissional; fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho.<sup>6</sup>

6. E para além dessa especificação formal, acreditamos ser necessário incluir também no rol de políticas e programas do SPETR aqueles destinados à fiscalização laboral (vale dizer: das condições e relações de trabalho), segurança e saúde do trabalho, bem como programas de nova geração destinados a segmentos ocupacionais específicos, como economia solidária, juventude, mulheres e negros, domésticas etc.

Isto posto, pode-se afirmar que está em construção no país algo que se poderia chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPE-TR), isto é, um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, com as seguintes características:

1. *Programas de garantia de renda*: seguro-desemprego e abono salarial;
2. *Programas que realizam serviços*: intermediação de mão de obra e qualificação profissional;
3. *Programas de crédito e geração de emprego, trabalho e renda*: BNDES 40%, Depósitos Especiais remunerados do FAT, PNMPO;
4. *Programas que fiscalizam as relações e condições de trabalho*: fiscalização laboral, segurança e saúde do trabalho;
5. *Programas de nova geração*: economia solidária, ações para juventude, trabalhadoras domésticas, mulheres etc.

Tendo por base este recorte analítico, o Quadro 1 oferece o resumo da situação atual das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE. Naturalmente, os programas diferenciam-se acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, de maneira geral, cobrem aquilo que poderia constituir um sistema integrado de emprego, trabalho e renda, destinado a garantir proteção monetária temporária contra o desemprego, requalificação e reinserção dos trabalhadores no mercado<sup>7</sup>.

Em que pesem as especificidades operacionais de cada programa, é possível constatar diferentes graus e formatos institucionais de descentralização federativa, participação não-estatal na provisão de serviços de emprego e participação social na formulação e controle público das ações, tais quais descritos no Quadro 2.<sup>8</sup>

7. Vale aqui a observação de que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPAs (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal. Ainda que várias delas tenham mudado de escala ou escopo, ganhando ou perdendo importância relativa ao longo dos anos, há certa inércia institucional no desenho e na operacionalização das políticas públicas mais relevantes. Para exemplificar a afirmação precedente, basta dizer que: (i) no caso do Programa Primeiro Emprego para Juventude, praticamente deixou de atuar no âmbito do MTE, sobretudo desde que a Secretaria Nacional de Juventude passou a redesenhar e reorientar as ações do Programa Nacional de Juventude (Projovem); e (ii) no caso da qualificação profissional, embora ainda opere o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) a partir do MTE, desde o início do governo Dilma tem sido dada prioridade quase total ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), administrado pelo Ministério da Educação.

8. Para uma descrição e análise pormenorizadas de cada um desses aspectos, ver Cardoso Jr. (2006).

**Quadro 1****Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**

Nome	Descrição	Ano de início
Abono Salarial	Benefício no valor de um salário-mínimo (SM) anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários-mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador Formal 1992: Pescador Artesanal 2001: Trabalhador Doméstico 2003: Trabalhador Resgatado
Intermediação de Mão de obra / SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
Primeiro Emprego para Juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: MTE. Elaboração própria.

**Quadro 2****Níveis de Descentralização, Participação Não-Estatal e Esferas de Participação Social nas Políticas do SPETR no Brasil**

<b>Tipo de política</b>	<b>Agentes Executores: Níveis de Descentralização e Participação Não-Estatal nas políticas do SPETR</b>	<b>Esferas de Participação Social</b>
Intermediação de Mão de obra	Estados, centrais sindicais, municípios	Codefat: conselho tripartite e paritário
Seguro-desemprego - Habilitação - Pagamento	MTE-DRT, SINE-CEF CEF	Codefat: conselho tripartite e paritário
Qualificação Profissional	Estados, municípios, centrais sindicais, Sistema S, ONGs	Codefat: conselho tripartite e paritário Comissões Estaduais e Municipais de Emprego
Geração de Trabalho e Renda Fomento à Economia Solidária	Inst. Financeiras Oficiais (BB, CEF, BNB, BASA, BNDES) ONGs	Proger: Codefat Economia Solidária: Conselho Consultivo

Fonte: MTE. Elaboração própria.

### O MOMENTO SITUACIONAL DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NOS GOVERNOS LULA E DILMA

O tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e mais eficaz foi recolocado em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR) em julho de 2005, precedido de cinco congressos regionais. O II Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Foram definidos “princípios gerais de construção” do SPETR, tais quais os descritos no Quadro 3.

As resoluções aprovadas diziam respeito à integração das funções do SPETR (inclusive por meio de sistema informatizado único), à atualização do marco normativo, à repactuação das competências entre os níveis federativos e organizações da sociedade civil executoras, à participação social e fortale-

**Quadro 3****Princípios gerais do SPETR no Brasil, segundo resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em 2005 pelo MTE**

- Erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local;
- Fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda;
- Fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR;
- Articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não-governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da Seguridade Social;
- Universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social;
- Integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores e trabalhadoras para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho;
- SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando a efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e a estruturação de um sistema único.

Fonte: MTE. Elaboração própria.

cimento da gestão tripartite, ao financiamento do sistema, à integração do SPETR com políticas educacionais e com a rede de educação profissional e à articulação das ações do sistema com políticas de desenvolvimento<sup>9</sup>. Esse conjunto continha desde indicações de mudança legislativa até demandas para abertura de fóruns de discussão, ou seja, conjunto amplo de proposições por meio das quais se planejava estruturar algumas direções claras para a ação futura do MTE, mas que foram paralisadas (ou amortecidas) desde a mudança de comando político-partidário ocorrida neste Ministério em 2007, e até 2013 não retomadas.

No que tange à integração do seguro-desemprego com os demais serviços, mesmo que não tenha havido declaração explícita de que se estava optando pelo caminho da “ativação”, isto é, da imposição de contrapartidas para os beneficiários, referente à sua participação em políticas ativas, foi aprovada resolução que determinava expansão da rotina de recusa, procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento a vagas de trabalho. Paralelamente, outras resoluções propunham ampliação da cobertura do seguro-desemprego a fim

9. Idem anterior.

de contemplar “processos de reestruturação e depressão econômica e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal”. Assim, o aprofundamento da integração implicaria em revisão da legislação então vigente do seguro-desemprego, já que sua duração limitada e o fato de cobrir precariamente os grupos com maiores taxas de rotatividade, restringiam severamente sua função de apoiar a reinserção dos trabalhadores mais necessitados.

Atualmente, o acesso ao seguro-desemprego é condicionado pela Lei nº 8.900/1994. A assistência financeira temporária que constitui fato gerador de seu requerimento será prestada ao trabalhador que: (i) tiver sido dispensado sem justa causa; (ii) estiver desempregado, quando do requerimento do benefício; (iii) tiver recebido salários consecutivos no período de seis meses anteriores à data de demissão e tiver sido empregado formal de pessoa jurídica, por pelo menos seis meses nos últimos 36 meses anteriores à dispensa; (iv) não possuir renda própria para o seu sustento e de sua família; e (v) não estiver recebendo benefício de prestação continuada da previdência social (BPC), exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.<sup>10</sup>

Com a expansão da demanda por força de trabalho formal na última década (2003 a 2013) e a redução do tempo médio de procura de trabalho no último quinquênio, o atendimento a esse requisito tornou-se mais fácil. Em conjugação com a alta rotatividade, que há muito caracteriza o mercado brasileiro de força de trabalho, há o conseqüente aumento do volume de recursos monetários transferidos tanto aos trabalhadores efetivamente segurados pelo seguro-desemprego, quanto aos trabalhadores situados na faixa de até dois salários-mínimos e que satisfazem os demais requisitos institucionais de direito ao abono salarial uma vez por ano, este equivalente ao próprio salário-mínimo.

Em outras palavras, o crescimento das despesas constitucionais em anos recentes decorreu do aumento na quantidade e valor dos benefícios emitidos. Mas esse movimento não se deveu à maior liberalidade na concessão de benefícios, e sim ao crescimento do número de trabalhadores que cumprem os requisitos legais para acessá-los. Dado o aumento de empregos formais e a manutenção dos elevados níveis de rotatividade<sup>11</sup>, grande número de traba-

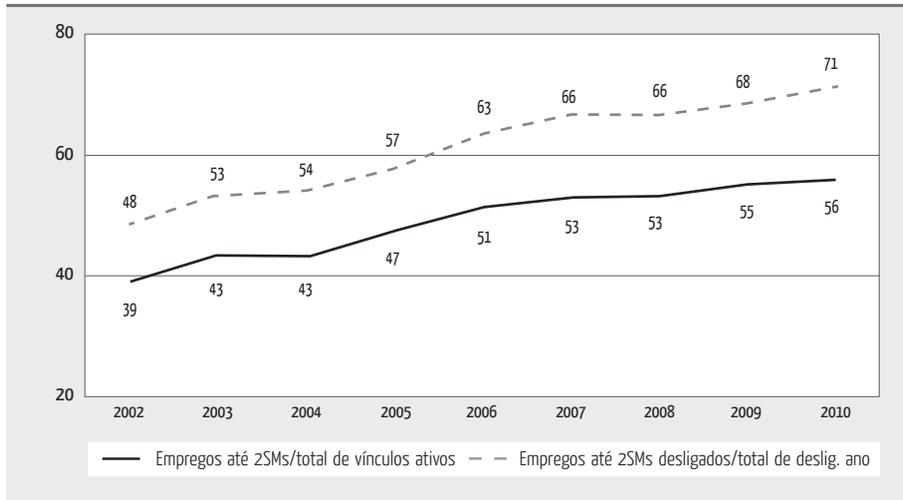
10. As parcelas relativas ao seguro-desemprego são no máximo de 5, a depender da quantidade de meses trabalhados nos últimos 36 meses. De 6 a 11 meses (3 parcelas); de 12 a 23 meses (4 parcelas); de 24 a 36 meses (5 parcelas). As parcelas de 3 a 5 podem, excepcionalmente, ser prorrogadas por mais duas, conforme disposto da lei 8.900/1994. Quanto aos prazos: (i) trabalhador formal – do 7º ao 120º dia, contados da data de dispensa; (ii) Bolsa Qualificação – durante a suspensão do contrato de trabalho; (iii) empregado doméstico – do 7º ao 90º dia, contados da data de dispensa; (iv) pescador artesanal – durante o defeso, em até 120 dias do início da proibição; e (v) trabalhador resgatado – até o 90º dia, a contar da data do resgate.

11. Ver Dieese (2011).

lhadores que antes não podiam solicitar o seguro-desemprego por não terem 6 meses de emprego formal, passaram a fazê-lo. Ademais, como a maioria desses empregos estão remunerados na faixa de 1 a 2 SMs, também geraram direito ao abono-salarial, tal qual demonstrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1**

**Relação de emprego com remuneração média de até 2 SMs com total de ativos e desligados**  
Brasil: 2002 a 2010



Fonte: Rais/MTE.

Diante deste quadro, caberia, então, ao Estado brasileiro: (i) identificar na ampliação do acesso ao seguro-desemprego um dado positivo – com direito, inclusive, a extrair daí dividendos políticos –, posto que tem origem no aumento do emprego e significa incremento da proteção social; (ii) a partir desse reconhecimento positivo da importância efetiva do seguro-desemprego como elemento estruturador da base ainda pouco estruturada do mercado de trabalho, iniciar um processo de adequação de seu regime legal aos parâmetros internacionais que ele próprio subscreve; (iii) atacar, mediante a reforma dos critérios de acesso ao programa, as causas da exclusão que ainda persistem para contingentes populacionais quantitativamente tão expressivos quanto qualitativamente heterogêneos, isto é: assalariados sem registro (24,5% do total segundo a PNAD 2011, exclusive empregadas domésticas), trabalhadores

por conta própria, trabalhadores rurais em regime de economia familiar, empregadas domésticas<sup>12</sup>.

A necessidade da expansão da cobertura do seguro-desemprego evidencia-se pelo fato de que se encontram pendentes na Organização Internacional do Trabalho (OIT) duas solicitações diretas dirigidas por sua Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) ao Estado brasileiro, com menção a 19 situações de descumprimento ou má informação acerca da aplicação das Convenções 102 (norma mínima de Seguridade Social) e 168 (fomento do emprego e proteção contra o desemprego). O mais importante desses questionamentos diz respeito à duração do benefício. Além de ser muito inferior ao definido como mínimo aceitável na Convenção 168, pela qual a média dos períodos de fruição escalonados em função do histórico de emprego formal não pode ser inferior a 26 semanas, a duração do seguro-desemprego brasileiro (3 a 5 meses, média de 17 semanas) está também bastante dissociada da realidade do mercado nacional de mão de obra.<sup>13</sup>

Apesar disso, núcleos ideológicos liberais e conservadores, dentro e fora do governo, apresentam a elevação do gasto com o seguro-desemprego como um dado alarmante e clamam – aparentemente com sucesso – por sua contenção, haja vista o fato de que, em 2012, o governo condicionou o deferimento das novas solicitações à frequência a curso de qualificação profissional a quem o requeresse pela terceira vez em dez anos (cf. lógica da “ativação”). Isso contribuiu para uma queda de 2 bilhões de reais (aproximadamente 7,5%) face ao ano anterior no valor pago aos trabalhadores desempregados. No início de 2013, o valor das prestações passou a ser reajustado pelo INPC, e não mais pelo percentual aplicado ao salário-mínimo, deixando de incorporar, assim, os ganhos que vêm sendo aplicados aos trabalhadores ocupados (e inativos segurados) referenciados ao mínimo.<sup>14</sup>

Enquanto isso, a mais legítima e eficaz entre as medidas capazes de reduzir o dispêndio com o seguro-desemprego – ou, no mínimo, garantir sua sustentabilidade mediante maior afluxo de recursos vinculados – é omitida há vinte e

12. O que começa a ser feito por meio da Emenda Constitucional 72, alcinhada de “PEC das domésticas”.

13. Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo Dieese em conjunto com outras instituições, o tempo de procura de trabalho superava 3 meses para uma proporção que ia de 48,2% a 71% dos desempregados, excedendo 6 meses para 28,4 a 53,5% deles. As posições extremas (as quais correspondem essas cifras) entre as sete regiões metropolitanas que compõem o universo da PED são ocupadas, respectivamente, por Porto Alegre e Salvador. Esses dados correspondem ao ano de 2010, quando o mercado de força de trabalho ainda estava, apesar do impacto da crise iniciada em 2008, razoavelmente aquecido.

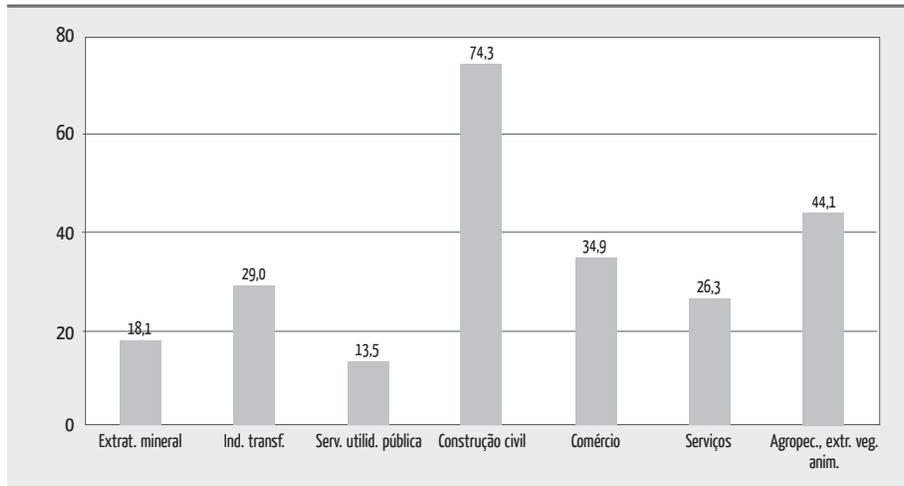
14. Na prática, a medida em vigor em 2013 aplicou correção de algo como 6,2%, em vez dos 9% que estariam garantidos pelo modelo anterior de indexação ao reajuste do salário-mínimo.

cinco anos pelo Estado brasileiro. Trata-se da regulamentação do art. 239 § 4º da Constituição Federal, em cujos termos “o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor”.

Como se pode observar pelo Gráfico 2, os índices médios de rotatividade são bastante elevados em praticamente todos os setores da atividade econômica, segundo dados da Rais-MTE referentes a 2009, um ano de mercado de trabalho ainda aquecido no Brasil, a despeito da crise internacional em curso<sup>15</sup>.

Gráfico 2

Taxa de rotatividade média da mão de obra por setor econômico  
Brasil, 2009



Fonte: Rais/MTE. Elaboração dos autores.

Conjugada ao aumento do emprego registrado e, por consequência, do acesso ao seguro-desemprego, essa omissão começa a ter consequências sobre o fluxo de caixa do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Embora sua situação esteja ainda longe de ser preocupante, este apresentou *déficit* em seu resultado nominal nos anos de 2009 e 2010, com pequena recuperação das

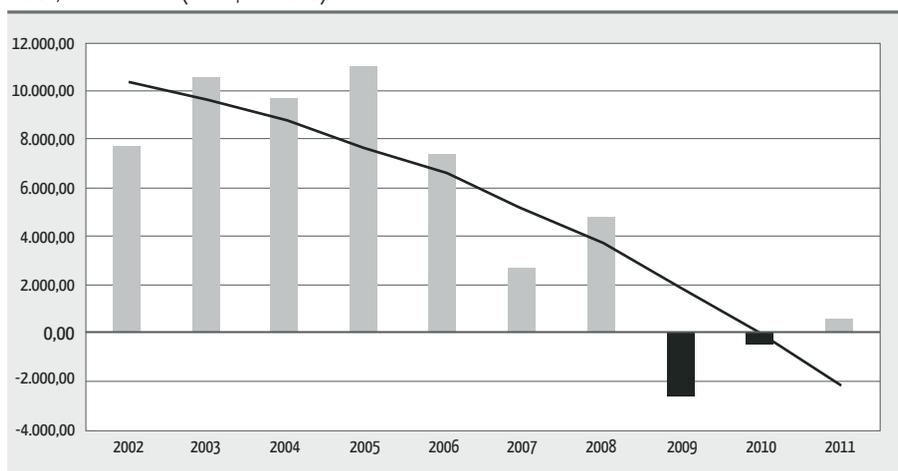
15. De acordo com simulações feitas pelo Ipea (2013, vol. 2, cap. 9), cerca de 23,1% das empresas de cada um dos setores econômicos elencados no Gráfico 2 praticavam rotatividade superior à média de seus respectivos setores. Esse comportamento envolveu contingente de aproximadamente 23% de trabalhadores sobre o total de ocupados em cada setor, com destaque para empresas da região sudeste (particularmente São Paulo e Minas Gerais), localizadas nos setores de serviços, comércio e agropecuária, em empresas de pequeno e médio portes.

receitas em 2011, fruto de 4 bilhões de reais provenientes de depósitos judiciais, mas ainda longe dos superávits alcançados em meados de 2000, como mostra o Gráfico 3.

### Gráfico 3

#### Resultado nominal do FAT

Brasil, 2002-2011 (em R\$ milhões)



Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT /MTE - 6º bimestre de 2012.

Elaboração dos autores.

Obs.: a) Valores atualizados mensalmente pelo IPCA a preços de dez/2011.

b) Resultado Nominal é o Resultado Primário (PIS/PASEP) somado a outras receitas do FAT, incluindo 40% BNDES.

Essa combinação de fatores torna necessário enfrentar três rotas de problemas e desafios: (i) no âmbito do mercado de trabalho, trata-se de buscar ações que reduzam as altas taxas de rotatividade desses trabalhadores recém-formalizados; (ii) no âmbito da Seguridade Social (*latossensu*), trata-se de buscar alternativas de financiamento que viabilizem a expansão da cobertura social; (iii) no âmbito do FAT, visto em sua dimensão contábil e financeira, trata-se de preservar sua sustentabilidade intertemporal, bem como seu patrimônio; no entanto, sem deixar de cumprir sua função precípua de amparar os trabalhadores.

#### O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT): DILEMAS E ALTERNATIVAS AO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

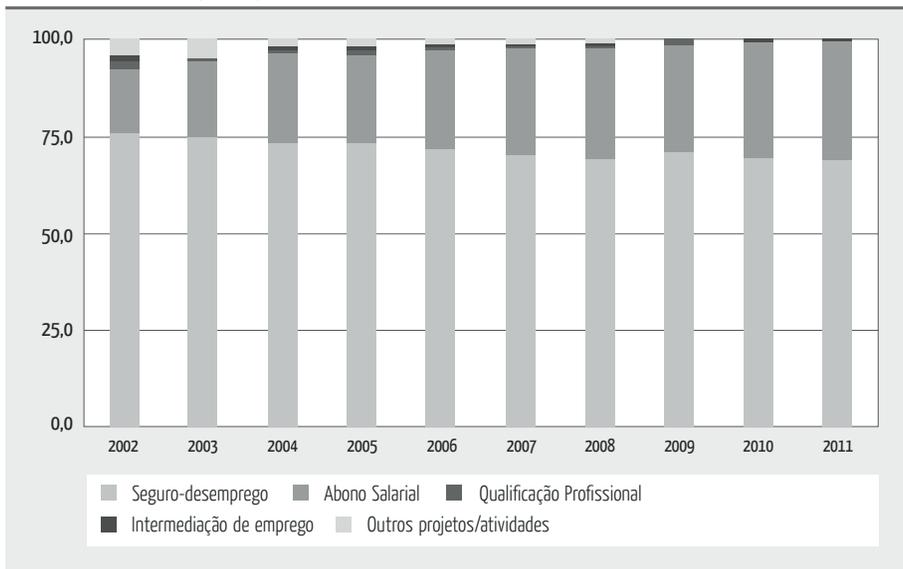
Buscando então detalhar um pouco mais a situação financeira do SPETR, podemos ver que a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

como fonte de recursos para o seguro-desemprego e demais políticas de emprego, foi fundamental para o desenvolvimento, ainda que incompleto e inconstante, de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país. Isso porque assegura-se ao fundo a receita de tributos específicos (a contribuição PIS/PASEP), o que lhe permite acumular ativos que são remunerados. Por conta disso, o FAT acumulou, desde sua instituição, patrimônio crescente e dispõe de receita financeira secundária cuja importância tem sido grande para cobrir despesas correntes e refinar operações de crédito. Ainda assim, o FAT enfrenta limites para o financiamento das suas despesas correntes, o que tem levado à redução dos gastos não-obrigatórios, afetando principalmente a manutenção do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dos programas de qualificação profissional, conforme Gráfico 4.

De todo modo, do momento de sua criação até meados da década de 1990, o fundo experimentou situação de significativa folga financeira, conseguindo acumular grande patrimônio nesse período. As despesas totais de

Gráfico 4

#### Evolução e composição das despesas com o SPETR Brasil, 2002 a 2011 (em %)



Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT /MTE - 6 bimestre de 2012.  
Elaboração dos autores.

Obs.: a) Valores atualizados mensalmente pelo IPCA a preços de dez/2011.  
b) Exceto Empréstimos ao BNDES (40%).

custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somados às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/PASEP. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios decorrente da expansão do seguro-desemprego, acompanhado pela retenção de parte da receita bruta do PIS/PASEP pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU), visando à formação de superávit fiscal primário. A consequência imediata foi a formação de saldo negativo das receitas primárias frente às despesas obrigatórias (seguro-desemprego e abono salarial), obrigando o uso das receitas financeiras para cobrir os gastos correntes discricionários do MTE (SINE, qualificação etc.) e expandir os depósitos especiais.

Mesmo com esse *déficit* primário, o patrimônio do FAT cresceu de forma praticamente contínua ano após ano. Entre 2002 e 2012, de acordo com os Gráficos 5 e 6, sua taxa de crescimento real foi de 4% ao ano, com uma única queda em 2009; em termos absolutos, passou de 139,4 bilhões para 204,7 bilhões de reais no período. Esse desempenho está acima do ciclo econômico do período, que teve variação real média do Produto Interno Bruto (PIB) de 3,6%.<sup>16</sup>

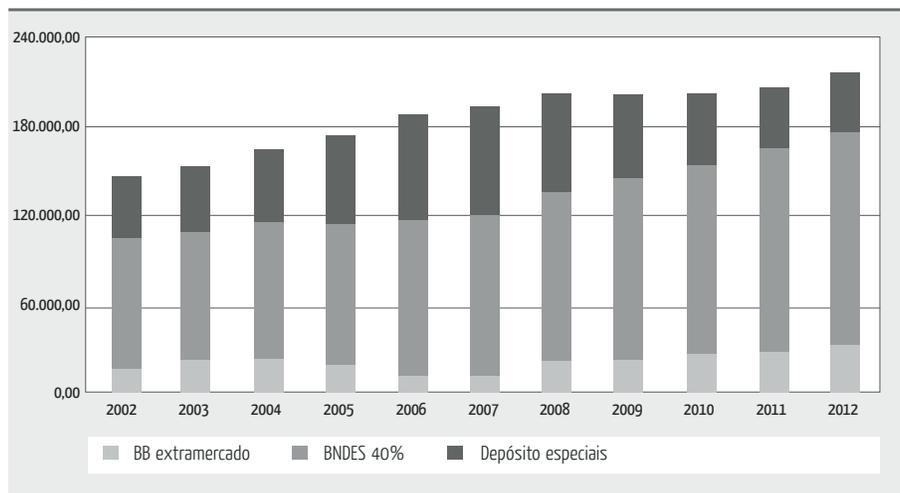
Desta feita, o crescimento do patrimônio do FAT merece três considerações. Primeiro, tal crescimento foi possível porque o FAT havia acumulado nos primeiros anos de existência um volume de recursos considerável, e os seus ativos (compostos pelos repasses constitucionais, pelos depósitos especiais e pelo “extramercado”, a reserva aplicada em títulos públicos) foram remunerados por taxas de juros elevadas, geralmente situadas em patamar bem superior à inflação corrente. Ou seja: dado que, por conta da transferência constitucional de 40% ao BNDES, o FAT imobiliza grande parte da arrecadação PIS/PASEP a cada ano, seria de se esperar certa acumulação de patrimônio mesmo em contexto de taxas de juros menores. Porém, a magnitude da expansão do patrimônio do fundo em contexto de *déficit* primário só pode ser explicada pelo fato das taxas SELIC e TJLP (principais referências para remuneração dos empréstimos do FAT ao BNDES) terem excedido em muito a inflação e a variação real do PIB, grosso modo, durante todo o período 1990-2010.

Em segundo lugar, é fato que parcela significativa do FAT corresponde a depósitos especiais remunerados, a maioria deles ligada a programas de crédito tais como o Pronaf (para a agricultura familiar), o Proger (para a geração de emprego e renda) e o PNMPO (para o microcrédito produtivo orientado).

16. Para uma discussão que atualiza os dados e a análise dessa problemática, ver Ipea (2012, volume 2, capítulo 9).

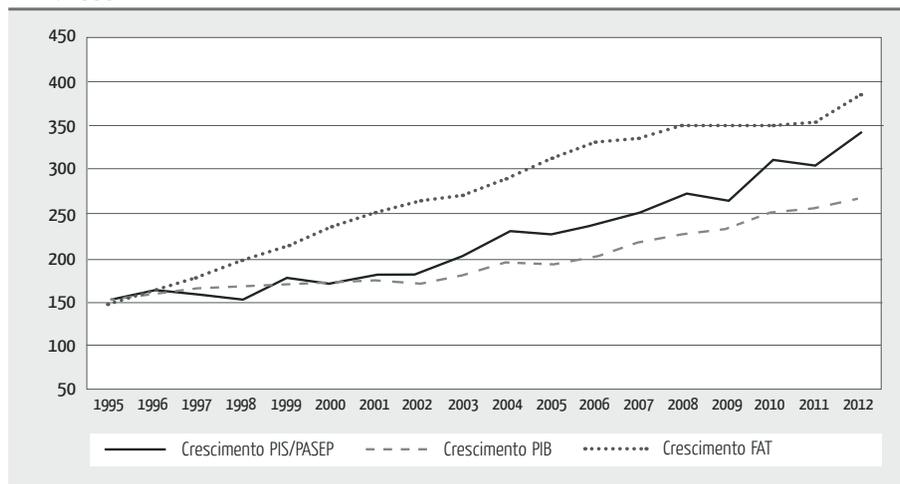
**Gráfico 5****Evolução real do patrimônio do FAT, segundo seus principais componentes**

Brasil: 2002 a 2012



Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT /MTE - 6º bimestre de 2012. Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA a preços de dez/2012.

**Gráfico 6****Índice de crescimento real acumulado do PIB, da arrecadação do PIS/PASEP e do patrimônio do FAT Brasil, 1995 a 2012**

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Extraído de Informações Financeiras, FAT - exercícios diversos. Elaboração dos autores.

Obs.: De 01.04.94 a 31.12.95 - Fundo Social de Emergência - FSE (Emenda Constitucional nº 01); De 01.01.96 a 31.12.99 - Fundo de Estabilidade Fiscal - FEF (Emenda Constitucional nº 10 e 17); A partir de 21/03/2000 - Desvinculação de Recursos da União (Emendas Constitucionais nºs 27 e 42); Valores corrigidos pelo INPC a preços de 2012.

Esses programas, indubitavelmente, contribuíram para a democratização do acesso ao crédito, porém, precisamente pelo fato do *funding* desses programas ser o FAT, os mesmos operaram com taxas de juros elevadas para os tomadores finais, durante a maior parte do período analisado<sup>17</sup>.

O terceiro ponto diz respeito ao custeio do seguro-desemprego. O dispêndio do FAT com o custeio de programas cresceu, durante a primeira metade da década de 2000, a taxas menores que a arrecadação do PIS/PASEP, sugerindo à época perspectiva positiva para a relação receita primária/gastos correntes. No entanto, a análise do gasto de custeio, sobretudo após 2008, revela rápido crescimento das despesas com pagamento de benefícios, acompanhado de redução do gasto em políticas voltadas para o reemprego do trabalhador (intermediação e qualificação). Em outras palavras: tem havido ajuste interno à rubrica “custeio de programas”, sendo parte do aumento do gasto com benefícios coberto pela redução da despesa com outros programas. Como apresentado no Gráfico 4, a partir de 2002 essa redução foi tão acentuada que desde 2007 praticamente a totalidade do dispêndio é explicada pelo pagamento dos benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial).

Por sua vez, o uso das receitas financeiras, como recurso complementar ou compensatório, é limitado pelo fato de que as despesas por elas financiadas impactam negativamente o *superávit* primário. Em outras palavras, uma vez que o *superávit* primário é calculado apenas pela diferença entre receitas e despesas correntes, ele não contabiliza as receitas financeiras; mas o faz com relação aos gastos correntes<sup>18</sup>. O uso das receitas financeiras se reverteu em favor dos depósitos especiais, que têm crescido principalmente pela criação de novas linhas de crédito e pela expansão das linhas voltadas ao capital de giro das empresas.

É verdade que, na medida em que este excedente de recursos se transforma também em novas linhas de crédito, é possível dizer que as receitas financeiras contribuam para impulsionar as atividades produtivas. Todavia, é preciso levar em conta que é a desvinculação de recursos do FAT que produz, em primeira instância, o *déficit* primário do fundo, e que esse recurso ajuda

17. Implicitamente, este fato já é reconhecido em alguns programas. No caso do PRONAF, por exemplo, há subsídio custeado por outros recursos; e no caso do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), opera-se basicamente com recursos extra FAT, remunerados a taxas de juros menores.

18. A fim de conferir tratamento homogêneo para as categorias orçamentárias em jogo, seria necessário contabilizar como receita primária do MTE e/ou do próprio FAT, as receitas financeiras efetivamente utilizadas, segundo a prescrição acima, no custeio de parte dos gastos correntes do MTE. Fazendo isso, eliminar-se-ia um dos problemas atuais do FAT, por onde o *déficit* primário se vê exarcebado simplesmente pelo fato de que se computam as despesas totais como custeio orçamentário, mas não se computa como receita primária aquela parte da receita financeira proveniente das aplicações e empréstimos do FAT, a qual vem sendo efetivamente utilizada para financiar parcela importante das despesas correntes.

na geração do *superávit* primário do governo federal como um todo. Indiretamente, portanto, é a restrição de gastos em serviços de emprego que permite a “sobra” que retornará ao FAT como receita financeira. Por outro lado, esse processo tem consequências negativas do ponto de vista da concepção do programa de seguro-desemprego expressa na lei do FAT, a qual havia delineado um programa que associava a concessão do benefício a serviços complementares de emprego, como a intermediação e a qualificação profissional. Na medida em que o FAT deixa de financiar estes outros programas, começa a desfazer-se a ideia de sistema público integrado e mais abrangente de emprego. A restrição de recursos para os serviços de emprego (notadamente para intermediação e qualificação) traz, portanto, consequências negativas para a tríade eficiência, eficácia e efetividade do sistema como um todo.

Em suma, há vários vetores pressionando a disponibilidade e a alocação de recursos do FAT, dentre os quais vale destacar: (i) a perda de parte substancial da receita por conta da DRU, que não é compensada pela adição de recursos de outras fontes para as políticas de mercado de trabalho; (ii) as restrições colocadas à utilização das receitas secundárias (de origem financeira) para gastos correntes não-constitucionais, por conta da política de geração de *superávit* fiscal primário do governo federal; e (iii) o comprometimento crescente dos recursos do fundo com pagamento de benefícios constitucionais, sobretudo o seguro-desemprego e o abono salarial.

### ALTERNATIVAS PARA O FINANCIAMENTO DO SPETR NO BRASIL

Conforme mencionado, uma primeira proposta concreta seria buscar o incremento da receita primária do FAT por meio da instituição do adicional da contribuição do PIS/PASEP para as empresas de maior rotatividade, como previsto no artigo 239 da Constituição, até hoje não regulamentado.

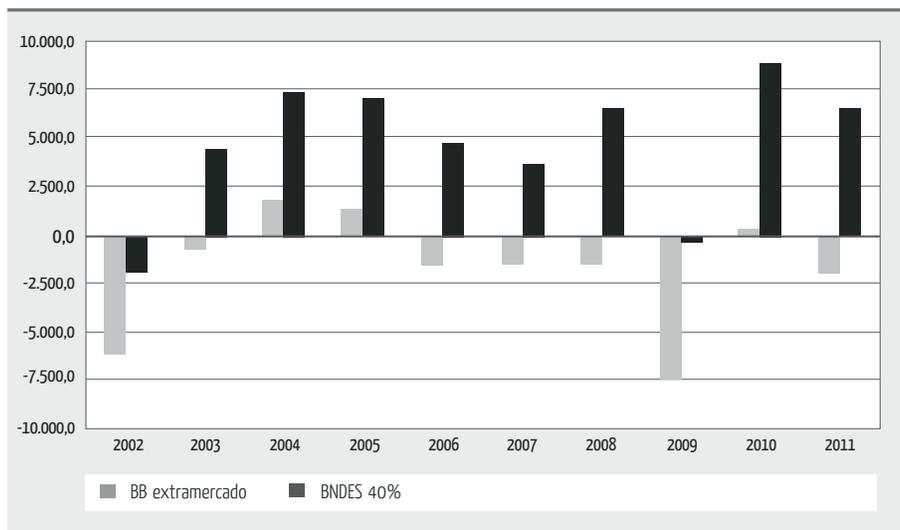
Outra proposta, lançada no II Congresso do Sistema Público de Emprego de 2005, seria vincular 8% da arrecadação do PIS/PASEP para as funções do sistema, exclusive seguro-desemprego e abono salarial. Temos razões para crer que esta alternativa não resolveria o problema de financiamento do conjunto do sistema, pois a parte da arrecadação que fica com o MTE já se mostra insuficiente para cobrir até mesmo as despesas obrigatórias.

Assim, conforme demonstrado pelos dados do Gráfico 7, a alternativa mais vantajosa seria propor a revinculação total ou ao menos uma revinculação anual progressiva (de 5%, 10%, 15% e 20%) dos recursos que atualmente são subtraídos do FAT por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU). Não apenas a DRU retém muito mais recursos do que a proposta de subvinculação de 8% mencionada anteriormente, como é possível argumentar

que parte dos recursos revinculados – e uma vez aplicados – retornaria ao FAT sob a forma de receitas financeiras, as quais poderiam ser usadas para cobrir parte das despesas correntes não-obrigatórias do MTE.<sup>19</sup>

### Gráfico 7

#### Saldos reais finais do FAT/MTE com e sem as desvinculações da DRU (EC nº 27 e 42) Brasil, 2002-2011



Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT /MTE - 6º bimestre de 2012.  
Elaboração dos autores.

Obs.: a) Valores corrigidos pelo INPC a preços de dez/2011.

b) Saldos finais computados como sendo as receitas do FAT, com e sem a DRU, menos os custos de programas.

É nesta direção que gostaríamos de sugerir uma proposta adicional à revinculação da DRU. Esta alternativa consistiria em explicitar e disciplinar o uso das receitas financeiras do FAT no financiamento de certos gastos correntes do MTE. É certo que este uso levanta o problema da preservação do patrimônio do Fundo, mas embora esta seja de fato preocupação das mais relevantes, é preciso lembrar que desde 1995 este uso já tem se dado, na prática, com intensidade variável. Assim sendo, argumentamos ser possível criar uma regra que preveja a utilização de determinado percentual das receitas secundárias do FAT em gastos correntes (sobretudo os discricionários), separando-se outra

19. Esta proposta pode ser vista também em Cardoso Jr. & Gonzalez (2007) e Ipea (2012, volume 2, capítulo 9).

parte para manter o valor real do patrimônio e outra ainda voltada à expansão dos programas de crédito.

É claro que uma regra como esta deveria ser discutida com os atores representados no Codefat e em outros fóruns, mas nosso argumento é o de que isso não só evitaria que programas necessários ao SPETR fossem sistematicamente contingenciados, como também poderia viabilizar alguns programas de inclusão financeira (microfinanças, por exemplo) com juros abaixo das taxas oficiais, configurando espécie de “subsídio cruzado” entre as diversas linhas de crédito atualmente existentes<sup>20</sup>.

Por fim, outras duas propostas complementares podem ser aventadas. Em primeiro lugar, o pagamento de dividendos adicionais do BNDES (e quiçá, também dos demais bancos oficiais de crédito que operam os depósitos especiais) ao FAT, incidentes sobre o saldo de aplicações vinculadas ao FAT Constitucional (40%) e ao FAT Depósitos Especiais, sem prejuízo da remuneração legal dos recursos já repassados pelos bancos ao FAT (cf. Ipea, 2012). Em segundo, a inserção, nos contratos de financiamento celebrados pelo BNDES (e demais bancos oficiais) que utilizam recursos do FAT, de cláusulas que versem sobre a geração, a preservação e a qualidade dos postos de trabalho e dos empregos gerados, em sintonia, inclusive, com a própria missão institucional e valores declarados pelo planejamento estratégico corporativo dos respectivos bancos oficiais.

A primeira solução aventada (adicional da contribuição do PIS/PASEP para as empresas de maior rotatividade) vai ao encontro da busca por maior estabilidade dos vínculos empregatícios, com as vantagens advindas dessa situação para os trabalhadores, os empregadores e o sistema de proteção social em geral. A terceira e a quarta propostas (revinculação da DRU e regra de utilização de parte das receitas financeiras em gastos correntes) mostram-se factíveis no contexto atual de queda da relação dívida líquida do setor público sobre o PIB e, portanto, de possibilidade (e necessidade) de redução do percentual de *superávit* primário sobre o PIB como âncora do sistema de metas de inflação. Tais medidas coadunam-se, ainda, com a necessidade de, sem menosprezar a sustentabilidade financeira intertemporal do patrimônio até aqui acumulado do FAT, proceder-se a um movimento de desfinanceirização do mesmo, buscando conectar os fluxos de financiamento do fundo à sua razão legal – e real – de existir (fundo de amparo ao trabalhador) e à aplicações rentáveis e socialmente úteis nos mundos da produção e do trabalho.

20. Em ambas as propostas anteriores – a revinculação da DRU ao FAT e a conversão das receitas financeiras do fundo em mais uma fonte explícita de financiamento das políticas de emprego – deveríamos adicionar uma mudança na forma de contabilização das receitas e dos gastos correntes do MTE, tal como sugerido na nota n. 18.

Da mesma maneira, as duas últimas propostas apresentadas (pagamento de dividendos adicionais do BNDES e demais agências oficiais, ao FAT e, explicitação de cláusulas ou contrapartidas de emprego e renda nos contratos de crédito) visam harmonizar as duas vertentes de atuação constitucional do FAT: garantir proteção social, gerar e manter novos e melhores empregos por meio de impulsos sustentáveis ao desenvolvimento econômico. Os Gráficos 5 e 6, já aqui apresentados, ilustram a factibilidade dessas proposições, com base, respectivamente, na evolução real do patrimônio do FAT segundo seus três componentes principais, bem como frente ao comportamento do PIB e da própria arrecadação primária do fundo.

### À GUIA DE CONCLUSÃO: PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO E PARA A SUA CONVERSÃO NUM PROGRAMA NACIONAL DE EMPREGO GARANTIDO NO BRASIL

Referente ao desenho institucional vigente do seguro-desemprego, algumas modificações se fazem necessárias para adequar seu regime normativo à realidade brasileira e à legalidade internacional. De início, é preciso – na esteira das observações e solicitações da OIT, consignadas pelo governo brasileiro – entender sua duração, de modo não só a atender ao determinado na Convenção 168 como, principalmente, a cobrir períodos que guardem relação com o tempo efetivo de procura de emprego dos trabalhadores brasileiros. Outra medida importante no rumo da adequação do seguro-desemprego à realidade sociolaboral brasileira é aprofundar sua hoje incipiente desvinculação do assalariamento formal, estendendo-o progressivamente a quem quer que se encontre em situação de desemprego involuntário no mercado de trabalho. Com ambas as medidas, o programa poderia avançar, paulatinamente, da lógica contributiva intrínseca e ainda dominante na configuração atual do seguro, para uma situação ancorada em princípios e valores da seguridade social universal, esta mais adequada à estrutura desigual e à dinâmica sociolaboral ainda muito precária do Brasil.

Por outro lado, tão ou mais importante do que o sugerido acima, é mudar o foco de atuação do Estado brasileiro frente aos problemas do desemprego involuntário tradicional, do desemprego pelo desalento e pelo trabalho precário, e mesmo do subemprego. O atual programa de seguro-desemprego, por ser hoje uma política passiva pelo lado da oferta do mercado de trabalho, tem baixa eficácia e efetividade para realmente enfrentar a natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho brasileiro, e proteger os trabalhadores em momentos de perda ou troca de posições relativas neste mercado. Neste sentido, um caminho promissor para aumentar sua eficácia e efetividade seria criar algo como um Programa Nacional de Emprego Garantido (PNEG) no Brasil.

Inspirado em elaborações teóricas de personalidades e estudiosos como J. Keynes (1987; 1988), W. Beveridge (1943), R. Wray (2003), H. Minsky (2009), e no Brasil, em trabalhos recentes de José Carlos de Assis (2002), Daniel Negreiros Conceição (2008; 2009) e Flávio Limoncic (2009), dentre outros, bem como em experiências concretas em países como África do Sul, Índia e Argentina, programas de emprego garantido pelo Estado buscariam, em essência, dar concretude a políticas de emprego de fato ativas, pelo lado da demanda por força de trabalho, mormente em momentos de crises econômicas severas e desestruturação dos mercados de trabalho<sup>21</sup>.

A razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de que a manutenção da renda laboral, tendo o salário-mínimo como piso e associada à inserção produtiva e socialmente útil no mundo do trabalho é, em regime capitalista (e a despeito de crenças em contrário!), fator de ordem econômica e sociológica chave para garantir, sobretudo em contextos hiper desiguais e heterogêneos como o brasileiro: (i) sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia; (ii) sustentação econômica mínima ao PIB, por meio da amplitude e profundidade potenciais do mercado consumidor interno; e (iii) sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da Seguridade Social) possuem no Brasil.

Além da imediata manutenção do emprego e do posto de trabalho (cuja eliminação, aliás, sempre tem um custo grande para a sociedade, nunca calculado ou devidamente explicitado nem pelo governo nem muito menos pelas empresas), o PNEG poderia cumprir também os objetivos indiretos de ajudar a: (i) diminuir a oferta abundante de trabalhadores sempre à disposição do mercado; (ii) viabilizar trajetórias de qualificação profissional nos locais de trabalho, ou em conexão (externa, porém direta) com eles; (iii) incrementar ganhos individuais e coletivos de produtividade dos trabalhadores ao nível das firmas; (iv) elevar os salários de base, por meio da disputa capitalista pelos melhores empregados; e (v) elevar a base remuneratória da pirâmide distributiva, reduzindo a concentração de renda ao longo do tempo, dentre outras virtuosas a serem exploradas.

Operacionalmente, tratar-se-ia de realocar o trabalhador desempregado ou subempregado em ocupações (públicas e privadas) tais que, durante determinado

21. Maiores informações sobre o emprego garantido, bem como sobre o emprego como um caminho para o desenvolvimento, podem ser encontradas no site: [www.economistsforfullemployment.org/index.htm](http://www.economistsforfullemployment.org/index.htm).

período, ele pudesse compatibilizar o tempo de trabalho com o tempo de aprendizado profissional (no local de trabalho ou fora dele), fazendo restar ainda um terceiro tempo para a busca (voluntária ou induzida e apoiada pelo SINE) por reinserção à sua maneira e condições. Desta maneira, valendo-se, ao menos inicialmente, tanto da estrutura institucional já existente para operar o SINE e o seguro-desemprego, quanto da mesma base de sustentação financeira proveniente do FAT, o PNEG seria capaz de converter a lógica de ativação do trabalhador (que se dá quase sempre em condições de grande assimetria e subalternidade frente ao capital), em uma lógica de ativação do posto de trabalho, que pelo prisma da demanda efetiva – estatal ou empresarial – por fatores produtivos e socialmente úteis ao país, soa não só algo factível de se realizar, como também necessário ao contexto dominante de subproveitamento das capacidades e potencialidades nacionais.

Especificando um pouco mais, tratar-se-ia de criar mecanismos de intervenção estatal no mercado de força de trabalho de modo a administrar a divisão das horas de atividade entre a população. Um desses mecanismos poderia ser a redução temporária da jornada de trabalho em setores nos quais se verificasse saldo negativo na geração de empregos (aferido via Caged), de modo a estimular a contratação de trabalhadores. Alternativa complementar seria impor às empresas nas quais se verificasse a realização frequente de horas extras, a obrigação de admitir determinada quantidade de trabalhadores que seriam direcionados a elas via SINE. Um terceiro mecanismo – aplicado na Argentina durante o período imediatamente subsequente ao colapso de 2001 – seria o aumento das indenizações por dispensa quando o desemprego ultrapassasse determinado patamar. Outro eixo de um programa de emprego garantido passaria por articulá-lo à qualificação profissional. Neste caso, tratar-se-ia de vincular a duração do seguro-desemprego ao tempo da qualificação profissional escolhida pelo trabalhador dentro de um determinado leque que lhe fosse colocado à disposição pelo Estado e, ao final do curso ou mesmo antes, encaminhá-lo a uma nova colocação.

As possíveis soluções não passam, no entanto, apenas pelo reforço da regulação de contratações e demissões no mercado privado de força de trabalho. O próprio Estado, mediante contratos temporários de interesse social, pode/deve atuar como empregador em última instância, como chegou a ser feito na África do Sul, Índia e Argentina, embora sem o escopo aqui imaginado<sup>22</sup>.

22. No Brasil, isso envolveria, contudo, defrontar-se com o obstáculo constituído pelo edifício ideológico do direito administrativo (que trata o concurso público e a licitação quase como dogmas) e seus reflexos sobre o direito do Trabalho, especialmente a Súmula 363 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que nega aos trabalhadores contratados pelo Estado sem concurso qualquer direito além do FGTS e do salário-mínimo horário.

De todas as maneiras, o fundamental é que o trabalhador não perderia imediatamente seu vínculo (produtivo e socialmente útil) aos mundos do trabalho e da produção (inclusive de bens e serviços públicos). Poderia redirecionar sua inserção profissional (qualificando-se em processo, ao estilo *learning by doing*) e seguiria acoplado a redes de contatos pessoais e institucionais (via SINE: serviços de orientação psicológica e profissional, e serviços de intermediação propriamente ditos). Ademais, como dito acima, a manutenção do emprego ajudaria a reduzir a oferta abundante de trabalhadores de baixa qualificação sempre à livre disposição do mercado, muito provavelmente fazendo reduzir, também, as altas taxas de rotatividade justamente em setores econômicos nos quais este problema tende a ser mais grave. Isso porque poderia haver estímulos (de mercado e institucionais) a investimentos das próprias empresas em qualificação de seus funcionários e à manutenção ou mesmo ampliação das remunerações mínimas da base da pirâmide distributiva, devido tanto ao aumento esperado da concorrência por trabalhadores mais bem qualificados e produtivos, como pela ampla difusão do salário-mínimo como piso das remunerações em geral do mercado de trabalho brasileiro, seja nos segmentos e setores já tradicionalmente formais, seja naqueles informais.

Todos esses aspectos ganham particular relevância após a primeira década do novo milênio, porque depois de praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e implementação de medidas desregulamentadoras e privatistas, com resultados pífios ou nefastos sobre variáveis clássicas da macroeconomia e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente, principalmente desde 2004, contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações. Comprovou-se na prática que o núcleo-duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo meritocrático-contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por meio do livre jogo das forças de mercado (Cardoso Jr, 2013).

Em especial no que diz respeito ao SPETR, embora se possa reconhecer o esforço do MTE em tentar seguir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, é forçoso dizer que isso sempre se deu com atrasos, insuficiência de meios e, muito importante, com pouco espaço de influência na definição tanto da política macroeconômica como das políticas setoriais mais importantes, responsáveis que são, em última instância, pelos principais determinantes agregados do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso, a ênfase conferida pelo MTE a políticas ditas passivas (seguro-desemprego e intermediação

de mão de obra), as quais atuam sobre características da oferta de trabalho. Neste contexto, os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem, principalmente, sobre condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional). Tais instrumentos são, por si mesmos, incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, já que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance direto do MTE.

Como corolário dessa linha argumentativa, tem-se que sem a presença ativa do Estado como agente estruturador interno, e do próprio MTE e MPOG como agentes instigadores e articuladores das diversas iniciativas setoriais em curso, dificilmente o país terá condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho, combate à pobreza e à desigualdade de renda, além de sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral e, de proteção previdenciária e laboral em particular.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, J. C. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de promoção do pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.
- BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1943.
- CACCIAMALI, M. C. & PIRES, J. M. *Instituições do mercado de trabalho brasileiro e desempenho econômico*. São Paulo: FIPE, FEA-USP, mimeo, 1995.
- CARDOSO JR., J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2013.
- CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. *Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil*. Brasília: Texto para Discussão nº 1313, Ipea, 2007.
- CARDOSO JR., J. C. et. alli. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: Texto para Discussão n. 1237, Ipea, 2006.
- CONCEIÇÃO, D. *O Desemprego zero de Hyman Minsky*. Brasília: *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ed. 45, Ipea, 2008.

- CONCEIÇÃO, D. Emprego garantido. Brasília: *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ed. 51, Ipea, 2009.
- DEDECCA, C. S.; BARBOSA, A. & MORETTO, A. Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades. Campinas: CESIT, 2006, mimeo.
- DIEESE. Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho. São Paulo: DIEESE, 2011.
- IPEA. Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 2, cap. 9, Brasília, Ipea, 2012.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- KEYNES, J. M. *The general theory and after: the collected writings of John Maynard Keynes*. London: The Royal Economic Society, 1987.
- LIMONCIC, F. *Os inventores do New Deal: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- MINSKY, H. P. *Estabilizando uma economia instável*. Osasco: Novo Século Editora, 2009.
- MORETTO, A. J. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Campinas: Tese de Doutorado, IE-Unicamp, 2007.
- RICCA, S. *Los servicios del empleo: su naturaleza, mandato, funciones y administración*. Ginebra: OIT, 1983.
- TCHERNEVA, Pavlina. R. Chartalism and the tax-driven approach to money. In: *A handbook of alternative monetary economics*. Edited by Philip Arestis, Malcolm Sawyer, 2007. Acessado em 17/09/2013 e disponível em: <[www.elgaronline.com/view/9781843769156.00010.xml](http://www.elgaronline.com/view/9781843769156.00010.xml)>.
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. España, Madrid: OIT, 2001.
- UNB. Relatório consolidado de avaliação externa do programa seguro-desemprego. Brasília: UNB, 2010, mimeo.
- WRAY, A. R. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2003.



## SOBRE OS ORGANIZADORES

**ANA FONSECA** é pesquisadora do NEPP/Unicamp, foi coordenadora do programa de renda mínima em São Paulo (gestão Marta Suplicy), coordenadora do Programa Bolsa Família (2003), secretária-executiva do MDS (2004), foi Secretária Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza em 2011. Publicou os livros *Família e Política de Renda Mínima* e *Transferências Condicionadas: Erradicación del Hambre y la Desnutrición Crónica*.

**EDUARDO FAGNANI** é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE/Unicamp), coordenador da rede Plataforma Política Social – Agenda para o Desenvolvimento e membro do Grupo de Conjuntura da Fundação Perseu Abramo (FPA).



## SOBRE OS AUTORES

**ADRIANO CAMPOLINA DE OLIVEIRA** é graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e obteve mestrado no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atualmente é coordenador executivo da ActionAid Brasil.

**ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA** é professor de História Econômica e Economia Brasileira do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB-USP). Doutor em Economia Aplicada na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Publicou *A formação do mercado de trabalho no Brasil* (Alameda Editorial, 2008) e organizou o livro *O Brasil real: A desigualdade para além dos indicadores* (Outras Expressões, 2012).

**ANDRÉ BIANCARELLI** é professor doutor do Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp), pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) da Unicamp e coordenador da Rede Desenvolvementista.

**ANTONIO IBARRA** é formado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrado na Universidade de Brasília (UnB). Trabalhou como consultor para o Ipea, Cepal e MDS nos temas relacionados à pobreza e mercado de trabalho. Atualmente é assessor da direção técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

**DENISE LOBATO GENTIL** é doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Atualmente é professora associada do IE-UFRJ, lecionando as disciplinas de Macroeconomia e Economia do Setor Público. Pesquisadora nas áreas de macroeconomia, com concentração em política fiscal, seguridade social e desenvolvimento econômico e na área de conjuntura econômica.

**FRANCISCO MENEZES** é economista, com pós-graduação no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). Foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), de 2004 a 2007. É pesquisador do Ibase e coordenador da área de Políticas Públicas da ActionAid Brasil.

**JORGE ABRAHÃO DE CASTRO** é doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Integrou a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea. Foi pesquisador associado da Universidade de Brasília (UnB) e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

**JORGE O. ROMANO** é doutor em Ciências Sociais pela UFRRJ, mestre em Antropologia pela Universidade de Brasília (UnB) e licenciado em Antropologia pela Universidade de Buenos Aires. Atualmente é professor e pesquisador do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ).

**JOSÉ CELSO CARDOSO Jr** é economista pela FEA-USP, com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (área de concentração: Economia Social e do Trabalho), ambos pelo IE-Unicamp. Desde 1996 é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, tendo ao longo deste período produzido vários estudos que redundaram no livro *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: do governo FHC ao governo Lula – ensaios selecionados em 15 anos (1995-2010) de pesquisa aplicada e assessoramento governamental* (Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013).

**JULIANO SANDER MUSSE** é economista pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), especialista em Direito Previdenciário e pesquisador da Seguridade Social. Atuou por muitos anos na Assessoria Socioeconômica da ANFIP e atualmente é Coordenador de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI-MPOG).

**LENA LAVINAS** é professora de Economia do Bem-estar no Instituto de Economia da UFRJ.

**PEDRO ROSSI** é professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) é pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) da Unicamp e pesquisador associado da Rede Desenvolvimentista. Possui graduação em Economia pela UFRJ, mestrado e doutorado em Economia pela Unicamp. Atua nas áreas de Economia Política, Economia Internacional e Economia Monetária e Financeira.

**RICARDO L. C. AMORIM** é economista pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutor pela Unicamp. Foi professor-pesquisador da Universidade Mackenzie e pesquisador do Ipea. No governo federal foi diretor do MDS e, atualmente, é economista da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

**TIAGO OLIVEIRA** é graduado em Ciências Econômicas, mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico, na área de concentração em Economia Social e do Trabalho, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi assessor do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, atualmente, é técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

**VICTOR LEONARDO DE ARAÚJO** é graduado, mestre e doutor em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), onde também é professor adjunto. Tem artigos publicados nas áreas de economia brasileira e financiamento do desenvolvimento.

**Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Balço de uma década  
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 70g.

# *Projetos* para o Brasil

Neste trabalho, as várias faces da questão social no Brasil e sua relação com a construção de um projeto de desenvolvimento serão analisadas em dois volumes por 41 especialistas de várias áreas, em um meticuloso e aprofundado estudo coordenado por **Ana Fonseca** e **Eduardo Fagnani**.

O estudo estabelecerá um interessante diálogo com os outros trabalhos desta coleção, à medida que aborda questões desde problemas relacionados à distribuição de renda e ao mercado de trabalho, até aqueles referentes às políticas públicas de saúde e educação e aos desafios gerados pelas transformações demográficas e espaciais.



F U N D A Ç Ã O  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

